

MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE
FUNDACION PAZ CIUDADANA
CORPORACION DE PROMOCION UNIVERSITARIA

REFORMA PROCESAL PENAL

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

Carlos Valdivieso A.

Gert Wagner H.

Ernesto Fontaine F-N.

Versión Preliminar. No Citar

Enero 1996

INDICE

PAGINA

SINTESIS

I. Origen y objetivos	2
II. La Reforma Procesal Penal	3
III. La racionalización de la investigación	8
IV. La introducción del procedimiento abreviado	12
V. El costo de la producción de justicia	13
VI. La racionalización de la privación de libertad	15
VII. Principales conclusiones del análisis costo-beneficio	17

TEMA 1: RACIONALIZACION DE LA INVESTIGACION

I. Origen y objetivos	20
1. Diagnóstico de la situación actual	20
1.1 El Sumario	22
1.2 El Plenario	22
1.3 Tipología de asuntos que ingresan al sistema	23
1.4 Limitaciones de la investigación	23
1.5 La inexistencia del juicio	24
1.6 La duración de los procesos	24
1.7 La producción del Sistema Judicial	27
II. Bases para la racionalización de la selección de los delitos a investigar	29
2.1 La racionalización de la investigación : conceptos generales	30

2.2	Hacia la racionalización de la investigación en el sistema actual _____	34
2.3	La racionalización de la investigación en el nuevo sistema propuesto _____	36
3.	Clasificación de los delitos en Chile _____	36
3.1	La frontera entre los delitos investigables y los no investigables _____	36
3.2	Clasificación de delitos acorde a las categorías α_1 , α_2 , β_1 , β_2 _____	38
3.3	La productividad en el sistema actual y costo por delito investigado exitosamente _____	42
4.	El costo de investigar adecuadamente todos los delitos investigables _____	42
4.1	El costo en el sistema judicial actual _____	43
4.2	Costo de investigar adecuadamente todos los delitos investigables en el nuevo sistema de justicia criminal _____	44
4.2.1	La estimación de la carga laboral del nuevo sistema de justicia criminal _____	45
4.2.1.1	El Ministerio Público _____	45
4.2.1.2	Los Tribunales _____	51
4.2.2	Criterios de identificación del resto de los recursos _____	56
4.2.3	Valorización de los recursos necesarios para el nuevo sistema de justicia criminal _____	57
4.3	El impacto de la negociación en el presupuesto fiscal _____	58
4.3.1	El mayor tiempo del fiscal _____	58
4.3.2	El mayor tiempo necesario del juez de juicio oral _____	59
4.3.3	El menor tiempo del juez de control de la instrucción, al eliminar la negociación _____	60
4.3.4	El mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales al eliminar la negociación _____	61
4.3.5	El costo de recursos humanos adicionales al eliminar la negociación _____	63

4.3.6	El costo de la infraestructura, equipamiento y operación para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales _____	64
4.3.7	El costo total adicional de la reforma penal al eliminar la negociación entre el fiscal y el imputado _____	68
4.4.	El impacto de la suspensión condicional del procedimiento en el presupuesto fiscal _____	69
4.4.1	El mayor tiempo necesario del fiscal al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	69
4.4.2	El mayor tiempo necesario del juez de juicio oral al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	70
4.4.3	El mayor tiempo necesario del juez de control de la instrucción al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	71
4.4.4	El mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales _____	72
4.4.5	El costo del mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	73
4.4.6	El costo de infraestructura, equipamiento y operación para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales _____	74
4.4.7	El costo total adicional de la reforma penal al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	77
4.5	Evaluación del costo fiscal de investigar adecuadamente todos los delitos investigables con el nuevo sistema de justicia criminal _____	78

TEMA 2 : EVALUACION DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO

1.	Diagnóstico _____	82
1.1.	Reflexiones generales _____	82
1.2.	El sistema de justicia criminal actual y la proposición _____	83
2.	Diferencias generales entre la negociación fiscal-imputado y el juicio del imputado _____	85

2.1	Recursos que se evita emplear con la negociación entre fiscal e imputado (en comparación con un juicio completo) _____	85
2.1.1	Menor uso de recursos por parte del sistema judicial por caso denunciado _____	85
2.1.2	Menor uso de recursos por parte de la víctima y del imputado _____	85
2.2.	Los costos asociados a la negociación entre el fiscal y el imputado _____	86
2.2.1	Recursos necesarios para la revisión, por parte de un juez, de la pena asignada mediante el mecanismo de negociación entre fiscal e imputado _____	86
2.2.2	Recursos necesarios para que el fiscal negociador desarrolle su tarea _____	86
2.2.3	Penas distintas a las que se obtendrían en un juicio ante tres jueces _____	86
2.3	El procedimiento abreviado en la balanza: reflexiones generales _____	87
3.	La Metodología de Estimación _____	89
3.1	Los beneficios de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	89
3.1.1	Ahorro de recursos del sistema judicial _____	89
3.1.2	Ahorro de recursos de la víctima y del imputado _____	89
3.2.	Los "costos" de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	93
3.2.1	La rebaja de pena: pena inferior a la de un juicio completo _____	93
3.2.2	Error de asignar una pena superior a la socialmente óptima _____	93
3.2.3.	Revisión, por parte de un juez, de la pena asignada por negociación _____	94
4.	La negociación: magnitudes para su análisis _____	95
4.1.	Los beneficios de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	95
4.1.1	Ahorro de recursos del sistema judicial _____	95
4.1.2	Ahorro de recursos de la víctima y del imputado _____	95
4.2.	Los costos de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	102
4.2.1	Error de asignar una pena inferior a la socialmente óptima _____	102
4.2.2.	Error de asignar una pena superior a la socialmente óptima _____	103
4.2.3	Revisión, por parte de un juez, de la pena asignada por negociación _____	103
4.3.	El resultado final de la existencia del procedimiento abreviado _____	104

4.4.	¿Cómo interpretar estas magnitudes?	104
------	-------------------------------------	-----

TEMA 3 : EL COSTO DE LA PRODUCCION DE JUSTICIA

1.	La producción de justicia	107
2.	Producción de justicia en el nuevo sistema de justicia criminal y en el actual	109
3.	Gasto y producción del sistema judicial: la realidad actual frente al nuevo sistema	114

ANEXO TEMA 3 : LOS RECURSOS SOBRE LOS QUE DECIDE EL SISTEMA JUDICIAL

I.	La producción total del sistema actual expandido y del sistema con reforma	117
II.	Gasto fiscal en sistema judicial, en relación con los recursos forzados cuyo uso le corresponde evaluar	122
III.	El gasto en producción de justicia como un costo de transacción	123

TEMA 4 : RACIONALIZACION DE LA PRIVACION DE LIBERTAD

1.	Composición, evolución y rotación de la población reclusa	127
1.1.	La población reclusa (<i>stock</i>)	127
1.2.	Ingresos y egresos de la población reclusa (flujos)	128
1.2.1	Los que ingresan	128
1.2.2	Los que egresan	130
1.2.3	Los que ingresan y los que egresan	131
1.3	Los detenidos	132
1.4	Los procesados	133
1.5	Los condenados primerizos	136
2.	Las propuestas del nuevo sistema de justicia criminal en materia de privación de la libertad	137
2.1	Eliminación de la detención en Gendarmería	137

2.2	Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva _____	137
2.3	Establecimiento de límites temporales a la prisión preventiva _____	137
2.4	Suspensión del juicio y puesta en libertad de los primerizos en delitos menores _____	137
3.	La metodología de estimación _____	138
3.1	Eliminación de la detención en Gendarmería _____	138
3.2.	Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva _____	139
3.3	Establecimiento de límites temporales a la prisión preventiva _____	141
3.4	Suspensión del juicio y libertad para el primerizo que ha cometido delitos menores _____	142
3.4.1.	Reflexiones sobre la suspensión condicional del procedimiento _____	142
4.	Los resultados: estimación de algunos costos y beneficios asociados a las proposiciones de racionalización de la privación de la libertad _____	144
4.1	Eliminación de la detención en Gendarmería _____	144
4.2.	Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva _____	146
4.2.1	Beneficio en tiempo para los procesados _____	146
4.2.2	El costo asociado a las medidas alternativas _____	147
4.3	Establecimiento de límites temporales máximos a la prisión preventiva _____	149
4.4	Suspensión del juicio y colocación en libertad de primerizos en delitos de lesiones, cuasidelitos de lesiones y hurtos _____	153
5.	Consideraciones sobre las propuestas en materia de privación de libertad de la Reforma Procesal Penal _____	155

REFORMA PROCESAL PENAL:
ANALISIS COSTO - BENEFICIO

SINTESIS

I) Origen y Objetivos

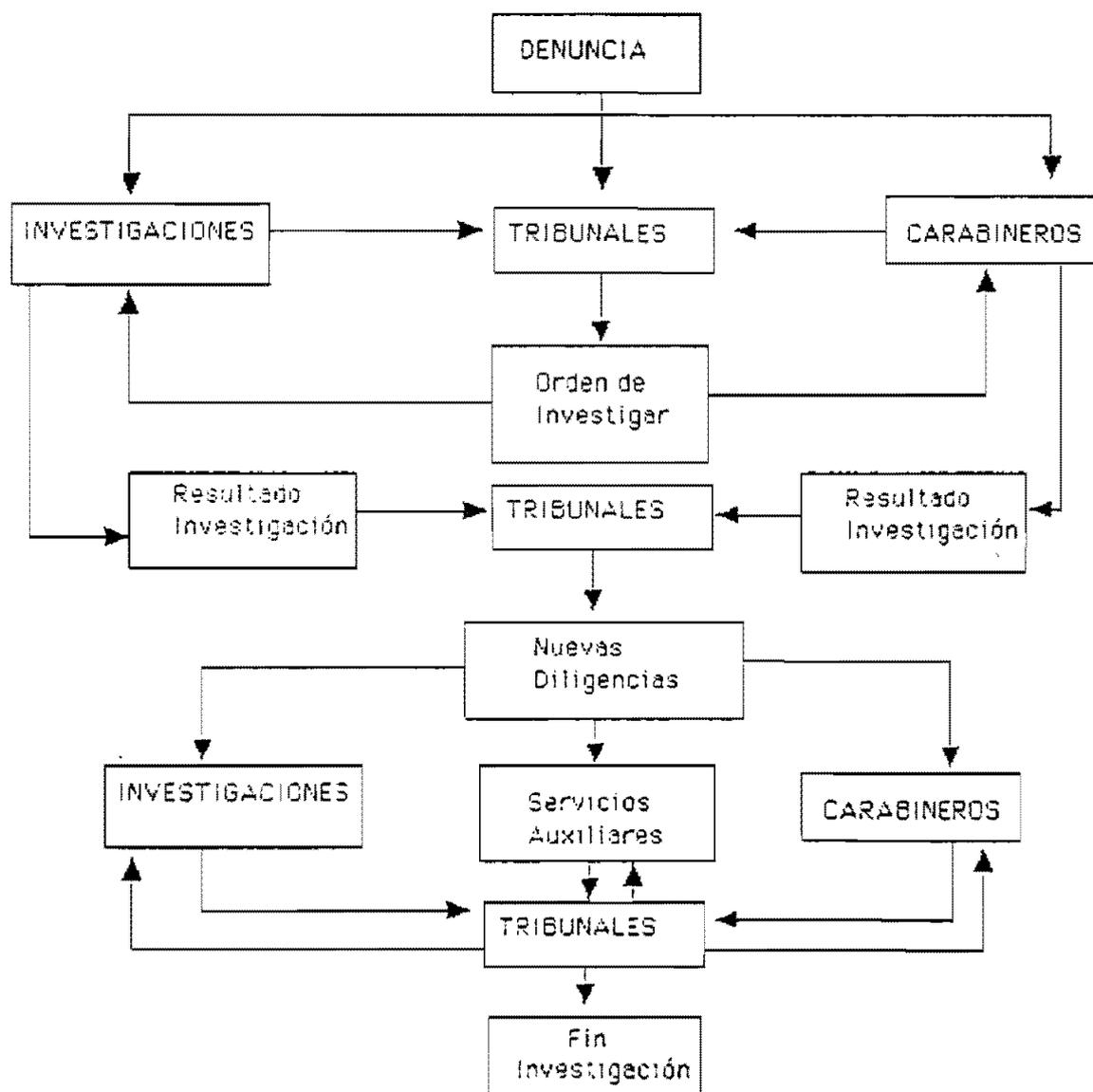
El Congreso está tramitando una reforma al sistema de procedimiento penal que el país ha mantenido en los últimos cien años. Esta involucra un cambio sustancial tanto en la forma como en la magnitud con que se administraría justicia criminal en Chile. En realidad, puede afirmarse que el sistema de justicia criminal vigente y el propuesto son absolutamente distintos, tanto en la calidad del servicio que ofrecen como en la cantidad del servicio que son capaces de ofrecer, dado un marco presupuestario.

El objetivo de este estudio es analizar el contenido de la Reforma Procesal Penal desde la perspectiva de la racionalidad económica de costo y beneficio. Esta síntesis se estructura de la siguiente forma. En la sección II se hace una breve descripción de la Reforma Procesal Penal y se explica como se dividió su contenido para el análisis costo-beneficio. En la sección III se presentan las conclusiones de este reporte. En las secciones IV, V, VI y VII se hace un resumen de lo tratado en los Temas de este estudio: N° 1 "Racionalización de la investigación", N° 2 "Introducción del Procedimiento Abreviado", N° 3 "El Costo de la Producción de Justicia" y N° 4 "Racionalización de la Privación de Libertad".

II) La Reforma Procesal Penal

En el sistema actual de justicia criminal, las denuncias que reciben Carabineros de Chile e Investigaciones de Chile son remitidas a los tribunales de justicia. Estos, a su vez, también reciben directamente denuncias. Una vez que la denuncia ha ingresado a los tribunales, son estos los que dirigen la investigación del delito denunciado, emitiendo órdenes de investigar a Investigaciones y/o Carabineros de Chile. A su vez, a medida que van recibiendo nuevos antecedentes por parte de las policías o de otras instituciones -por ejemplo, del Servicio Médico Legal- pueden ir ordenando la realización de diligencias adicionales. La Figura N° 1 presenta la estructura del proceso de investigación de delitos vigente.

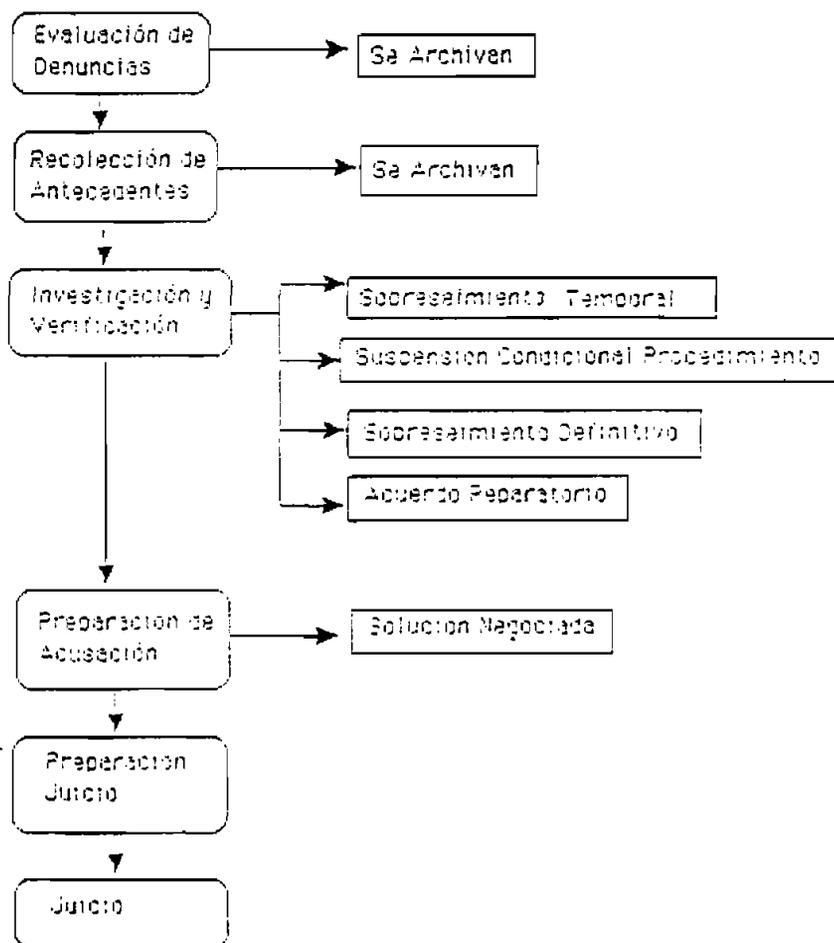
Figura 1: El Proceso de Investigación de un Delito : Práctica según la ley actual



Cuando el juez estima que ya posee suficientes antecedentes o que mayores investigaciones no producirán nueva información decide si: i) declara culpable o inocente al procesado (sentencia condenatoria o absolutoria), ii) declara que la investigación no logró establecer claramente responsabilidades (sobreseimiento temporal) o iii) que se logró demostrar que el caso en proceso no constituía delito (sobreseimiento definitivo). En resumen, un juez recibe la denuncia, dirige la investigación, redacta la acusación y luego dicta sentencia.

La Reforma Procesal Penal propone cambiar esta forma de producir soluciones a través del sistema de justicia criminal. En la Figura N° 2 se presenta el esquema propuesto por la reforma:

Figura 2: El Proceso de Producción de Justicia Criminal propuesto por la Reforma Procesal Penal



En el procedimiento propuesto, las denuncias pueden ser hechas en los tribunales, ante la policía o directamente en el Ministerio Público (nuevo órgano a cargo de dirigir la investigación), llegando todas ellas finalmente al Ministerio Público a cargo de los fiscales. Estos evalúan las denuncias, pudiendo decidir, siempre dentro de los márgenes que fije la ley, si investigarán la denuncia recibida o si esta será archivada (esta decisión reconoce la existencia de una restricción técnica y de una restricción presupuestaria, lo que se analiza en el Tema 1). En aquellos casos en que decidan investigar solicitan antecedentes preliminares y en función de ellos vuelven a evaluar si continuar con una investigación más profunda o dejar el caso a estas alturas. Con los resultados de esta investigación el fiscal decide si solicita el sobreseimiento temporal del caso, el sobreseimiento definitivo, la suspensión condicional del procedimiento (mecanismo que permite a los delincuentes primerizos de delitos menores no ser procesados sujetándolos a algunas condiciones y a un castigo mayor si reinciden) o si logra que la víctima y el imputado lleguen a un acuerdo. En aquellos casos en que no se otorga ninguna de las sentencias anteriores, el fiscal inicia la preparación de la acusación. Con ella puede analizar con el imputado si a éste le interesaría declararse culpable y no ir a juicio (procedimiento abreviado, el que se estudia en el Tema 2) a cambio de obtener una sentencia menor a la que probablemente obtendría en un juicio. En las causas en las que no logre llegar a un acuerdo con el imputado, el fiscal prepara el juicio. En él el fiscal intenta probar su hipótesis de culpabilidad del imputado frente a los descargos de un abogado defensor que intenta probar lo contrario ante tres jueces que deciden acorde a ley. Este juicio, a diferencia de la situación vigente es oral.

Los objetivos de la Reforma Procesal Penal son:

- (1) Generar dictámenes básicos, iniciales o de primera instancia, por medio de un proceso transparente, en el cual la competencia entre el fiscal acusador y el abogado defensor sea evaluada por parte de jueces especializados en esta función.

Actualmente, el proceso concentra en un solo agente el papel de investigador-acusador y el de evaluador; la competencia es más limitada y se desarrolla entre dicho agente único y el abogado defensor, sin perjuicio de que -dependiendo de la política de ascensos en la jerarquía judicial-, pueda haber cierta competencia en relación con las instancias superiores, esto es Corte de Apelaciones y Corte Suprema.

- (2) Delegación formal en el sistema judicial de la decisión sobre qué investigar y qué no investigar.

Se crearía con tal objeto una institución nueva: el Ministerio Público, que agruparía a los fiscales. En el actual sistema esta delegación no existe y la

ley señala que todo ha de investigarse; sin perjuicio de lo cual, la propia ley presupuestaria establece, de hecho, severos límites al respecto.

- (3) Ampliación de la forma de generar el producto justicia, abriendo la posibilidad de un procedimiento abreviado, opción que no existe (formalmente) en el actual sistema
- (4) Ampliación de los medios para lograr que el imputado quede disponible para los fines de la justicia. Con ese fin se crean alternativas a la prisión preventiva.
- (5) Tratamiento conforme a la ley de todos los casos denunciados e investigables.

En el actual sistema ello se ve entrabado tanto por limitaciones técnicas - por ejemplo, ausencia del procedimiento abreviado-, como por restricciones presupuestarias. Este segundo aspecto es el que la reforma implícitamente propone expandir.

En el análisis costo-beneficio se dividió el contenido de la reforma en cuatro temas que se evaluaron separadamente. El primero examina la racionalización de los recursos en la investigación de los delitos (Tema 1), analizándose las implicancias de reconocer la existencia de restricciones técnicas y presupuestarias en la investigación de los delitos, así como el desempeño del actual sistema y del propuesto respecto a esta materia. En el Tema 2 se valoriza la introducción del procedimiento abreviado al sistema de justicia criminal. En el Tema 3 se identifica la producción de justicia y se calcula el costo promedio de producción de soluciones de ambos sistemas. Finalmente en el Tema 4 se discuten y valorizan las modificaciones al actual régimen de privación de libertad consideradas en la reforma.

La Reforma Procesal Penal propone fundamentalmente cambiar el procedimiento mediante el cual el sistema de justicia criminal trata los delitos y adicionalmente, propone expandir la producción de justicia respecto de los niveles actuales. Aunque este segundo objetivo está más implícito que explícito, el análisis que sigue se sostiene sobre ambos considerandos.

El análisis costo-beneficio de la Reforma Procesal Penal se basó en dos puntos de referencia:

- a) El sistema de justicia criminal actual con su desempeño efectivo, en donde se supone que éste depende tanto de la ley actual- la que determina el procedimiento- como de su presupuesto aprobado.

- b) Una simulación de lo que propone la Reforma Procesal Penal, tomando como referencia las denuncias de delitos y los costos esperados del nuevo sistema¹.

Este estudio no se pronuncia sobre la conveniencia de expandir la producción de justicia, sino que comienza su análisis desde un escenario en el que la sociedad ha decidido expandir esta producción. Por lo tanto, el enfoque global del análisis que aquí se desarrolla se basa en estudiar si es más conveniente, desde el punto de vista del consumo de los recursos, el uso del actual sistema de justicia criminal o del propuesto por la Reforma Procesal Penal para producir el servicio "justicia" una vez que se ha decidido expandir la producción de ésta.

¹ Estos fueron determinados en estudios anteriores donde se analizó la duración de las etapas del nuevo procedimiento penal así como su productividad y costos.

III) La Racionalización de la Investigación (Tema 1)

La racionalización de la investigación consiste en reconocer que existe un presupuesto limitado y que, por tanto, no es posible investigar todos los delitos. En realidad, todo sistema de justicia criminal siempre está enfrentado a más delitos de los que, mediante sus medios, puede investigar. A su vez, los delitos difieren en la complejidad que demandan para ser investigados, y en la valoración que hace la sociedad del daño que involucran los delitos, la conveniencia que ellos se aclaren y sean castigados sus autores.

Por tanto, todo sistema de justicia criminal se enfrenta a una delicada situación: por una parte no puede investigar todos los delitos porque el presupuesto no alcanza para cubrir este universo y por otro, debe decidir cuántos recursos debe asignar a la investigación de cada delito. Luego, el universo de delitos denunciados que conoce el sistema de justicia criminal se puede dividir en dos grupos: aquellos delitos que la técnica permite que sean resueltos y aquellos que no es posible resolver técnicamente. A estos últimos un sistema racional no debiera destinar recurso alguno, ya que no producirán resultado.

Al interior del grupo de los delitos técnicamente investigables se debe decidir qué investigar. Hay algunos delitos que son más caros de investigar, luego asignarle recursos a estos delitos puede significar disminuir sustancialmente los recursos que podrían recibir otros, más baratos de investigar. También existen delitos a cuya investigación y resolución la sociedad otorga un alto valor, y otros a los que otorga un valor menor. Esto hace que el sistema deba ser muy cuidadoso en la selección de los delitos que se investigarán, de forma tal de maximizar los resultados posibles de acuerdo a los costos de investigar y a las valoraciones sociales. El punto crítico, sin embargo, es que todo sistema de justicia criminal debe tener algún procedimiento para seleccionar los delitos sobre los cuales destinará sus recursos para investigarlos.

El actual sistema de justicia criminal chileno efectúa esta selección a través de los "actuarios" (funcionarios judiciales que realizan diversas funciones administrativas en los tribunales, y que carecen de formación jurídica). Un grupo de expertos operadores chilenos en temas de justicia criminal, todos de alto reconocimiento en su campo, trazó una frontera sobre que porcentaje de los delitos son técnica y presupuestariamente investigables, los resultados se presentan el Cuadro N° S-1:

Cuadro N° S-1

Proporción de delitos investigables y no investigables de acuerdo a experiencia práctica

Grupos de Delitos	% Delitos Investigables	% Delitos No Investigables	Total
Drogas	70%	30%	100%
Alcoholes	5%	95%	100%
Contra la Propiedad	50%	50%	100%
Contra la Vida	95%	5%	100%
Lesiones	75%	25%	100%
Sexuales	100%	0%	100%
Económicos	75%	25%	100%
Otros	50%	50%	100%

Fuente: Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1994.

Los delitos tipo "investigables" son aquellos en que los recursos para investigarlos producirán resultados, los "no investigables" en los que no lo harán. Con esta frontera se comparó el desempeño del actual sistema de justicia criminal, lo que se presenta en el Cuadro N° S-2:

Cuadro N° S-2

Delitos en los que el actual sistema realiza investigación por tipo de investigación y delito (%)

Grupos de Delitos	% Delitos Investigados (1)	% Delitos Investigables (2)	% Delitos No Investigables (3) = (1)-(2)
Drogas	98%	70%	28%
Alcoholes	5%	5%	0%
Contra la Propiedad	93%	50%	43%
Contra la Vida	100%	95%	5%
Lesiones	90%	75%	15%
Sexuales	100%	100%	0%
Económicos	100%	75%	25%
Otros	58%	50%	8%

Fuente: (1) Entrevistas con jueces, (2) Cuadro N° S-1

Como se aprecia en el Cuadro N° S-2 el actual sistema de justicia criminal destina recursos en delitos que no debiera hacerlo. Esto se traduce en que el

universo de delitos que si debieran ser investigados no reciba la suficiente atención. Lo anterior se puede corroborar con el Cuadro N° S-3, donde se distingue entre los delitos que están recibiendo una investigación "adecuada" (se entiende aquí por investigación adecuada aquella que satisface los siguientes cuatro pasos: el tribunal emite una orden de investigar, la orden vuelve con antecedentes que no tenía el tribunal al momento de emitirla, el juez hace un examen crítico del caso para determinar la necesidad de nuevas diligencias y se obtienen pruebas de importancia como testigos, careos, etc) y aquellos en que ello no sucede. Como se aprecia en el Cuadro N° S-3 los delitos que reciben una investigación "adecuada" representan un porcentaje inferior al del total de delitos investigables.

Cuadro N° S-3

Delitos Investigables con investigación "adecuada" e "inadecuada"
(%)

Grupos de Delitos	% Delitos Investigables (1)	% Delitos Investigación Adecuada (2)	% Delitos Investigación Inadecuada (3)
Drogas	70%	28%	42%
Alcoholes	5%	1%	4%
Contra la Propiedad	50%	7%	43%
Contra la Vida	95%	27%	68%
Lesiones	75%	27%	48%
Sexuales	100%	15%	85%
Económicos	75%	64%	11%
Otros	50%	2%	48%

Fuente: (1) Cuadros N° S-1, (2) Entrevistas con jueces, (3) = (1) - (2)

El nuevo sistema de justicia criminal propone que sean personas con capacidad técnica quienes decidan qué delitos deben recibir la atención del sistema. El objetivo final es que sean investigados "adecuadamente" todos los delitos que técnica y presupuestariamente son factibles, o sea que permiten pensar en la posibilidad de resultado, y donde se recoge la valoración social de ellos; el resto no debiera recibir recursos.

Realizados el estudio de costo se concluyó que la mayor eficiencia en la selección de los casos como la existencia de otros mecanismos de racionalización (ej: procedimiento abreviado) permiten que el nuevo sistema tenga un costo de US\$119 millones anuales para investigar "adecuadamente" todos los delitos técnica y presupuestariamente investigables, mientras que el actual sistema necesitaría US\$157 millones anuales para realizar lo mismo. Estos US\$157 millones se estimaron a partir

de expandir el sistema actual para investigar adecuadamente todos los delitos investigables. Estos resultados se muestran en el Cuadro N° S-4.

Cuadro N° S-4

El costo de investigar "adecuadamente" los delitos investigables para ambos sistemas de justicia criminal.

	Costo Total	Costo Promedio por Delito Investigable
	US\$	US\$ por delito
Costo del actual sistema	156.864.645	721
Costo del nuevo sistema	119.224.008	548
Diferencia entre el sistema propuesto y el actual sistema	37.640.637	

Fuente: Cuadro Resumen N° 3, Tema 1.

En síntesis, el sistema propuesto es 24% más barato que el actual sistema si se obliga a éste a investigar lo mismo que se le exigiría al nuevo sistema de justicia criminal.

IV) La Introducción del Procedimiento Abreviado (Tema 2)

El segundo tema se refiere a la existencia del procedimiento abreviado, mecanismo propuesto por la Reforma al Procedimiento Penal. Sin restricciones de recursos, todas las personas que son sometidas a un proceso o acusadas de un delito deberían poder acceder a un juicio imparcial ante tres jueces (propuesta de la Reforma Procesal Penal). Sin embargo, la justicia no es la única necesidad que enfrenta un país, educación, pobreza, salud, son entre otros temas que demandan la atención del fisco. Luego, normalmente el presupuesto no permitirá llevar a juicio todos los casos de semejantes características. En el procedimiento abreviado, el imputado renuncia al juicio ante tres jueces a cambio de que el fiscal solicite una pena inferior a la que él esperaba obtener en el juicio, es una forma de aumentar la productividad de los recursos del sector justicia. Por tanto, existe un margen de negociación donde la no realización del juicio es óptima para todos.

En el Cuadro N° S-5 se presenta una estimación de los recursos que el procedimiento abreviado liberaría anualmente, e indica que la sociedad deja de emplear US\$152,4 millones anuales en la producción de justicia. Naturalmente que, al no usar estos recursos en esta actividad la sociedad está también renunciando al beneficio que lograría a través de un juicio en la generación de justicia. Específicamente este beneficio es el logro de una mayor condena, respecto de la sentencia por el procedimiento abreviado. Si la sociedad valora esta condena adicional (por ejemplo, por el posible desincentivo al delito que ella conllevaría) en más de US\$152,4 millones, entonces el procedimiento abreviado no produciría un resultado social positivo.²

Cuadro N° S-5

Variación en el uso de recursos que significa la existencia del procedimiento abreviado

	Cifras en US\$ (Diciembre de 1994)	Tema y sección
Menor presupuesto fiscal en sistema judicial	92.062.739	I Sección 4.3.7
Tiempo de la víctima	908.246	II Sección 4.1.2
Tiempo del imputado	383.370	II Sección 4.1.2
Tiempo del abogado del imputado	7.323.645	II Sección 4.1.2
Menor tiempo de condena	22.303.917	II Sección 4.2.1
Ahorro Fiscal en Gendarmería	29.404.697	II Sección 4.2.1
Total de recursos liberados	152.387.114	

Fuente: Cuadro Resumen N° 1, Tema 2.

² En el Tema 2 se hace una estimación de la condena adicional expresada en meses. Con el número de meses se calcula el costo por mes: US\$ 917. Luego, para que la sociedad renuncie a contar con un sistema de proced abreviado sería necesario que asigne un valor superior a los US\$ 917 al mes de condena adicional.

V) El Costo de la Producción de Justicia (Tema 3)

Al pasar de la actual realidad en materia judicial al nuevo sistema, cabe esperar que el presupuesto deba expandirse desde los US\$38 millones actuales a US\$119 millones, mientras que la producción de soluciones pasaría de 49.437 a 88.269 (ver Cuadro N° 6, Tema 3) en base al año de referencia, 1992. En síntesis, habría más producción, pero también más presupuesto.

El sistema de justicia criminal entrega 49.437 soluciones³ (base en el año 1992) habiendo investigado "adecuadamente" 53.282 delitos. En opinión de los operadores del sistema, en aquellos delitos en los que no se dan los pasos definidos para una investigación "adecuada", no es probable que se alcance una solución. Por tanto, parece razonable suponer que para aumentar la producción del actual sistema debiera aumentarse la cantidad de delitos sobre los que se realizan los pasos que supone una investigación "adecuada". Además, por la forma de funcionar del sistema, esto es seguir adelante con aquellos delitos en los que hay una pronta respuesta de la policía con nuevos antecedentes, se puede suponer también que la investigación del resto de los delitos investigables es más difícil (requiere de más recursos) que la de los delitos investigables en que se realizan hoy investigaciones adecuadas. Sabiendo, además, que el actual sistema destina recursos a delitos en los que se sabe no encontrará soluciones y que el nuevo establece un proceso más acusioso en el tratamiento de cada delito fuera de crear más posibilidades de solución, se puede hipotetizar que el máximo de soluciones que produciría el actual sistema, expandiéndolo para investigar todos los delitos técnica y presupuestariamente investigables, sería igual a lo proyectado para el nuevo sistema.

En este escenario el Cuadro N° S-6 muestra el costo medio de las soluciones producidas por ambos sistemas, si se les exigiera que realicen el mismo nivel de investigación sobre la misma cantidad de delitos (Tema 1):

³ Entendiéndose como tales aquellas en las que se determina la inocencia o culpabilidad del imputado. Estas son la sentencia condenatoria, la sentencia absolutoria y el sobreseimiento definitivo.

Cuadro N° S-6

Costo promedio de producción de soluciones por parte del actual sistema de justicia criminal y del nuevo, investigando ambos lo mismo

	Actual Sistema US\$	Nuevo Sistema US\$
Costo de investigar los delitos tipo "α"	156.864.645	119.224.008
Soluciones producidas	88.269	88.269
Costo promedio de producción de soluciones	1.777	1.351

Fuente: Cuadro N° 7, Tema 3

Nota:

Soluciones Actual Sistema: (Sentencias condenatorias+Sentencias Absolutorias + Sobreseimientos Definitivos)

Soluciones Nuevo Sistema: (Sentencias condenatorias+Sentencias Absolutorias + Sobreseimientos Definitivos+ Procedimiento Abreviado + Acuerdo Reparatorio)

Sobre la base de que sólo con investigación adecuada de todos los casos técnica y presupuestariamente investigables se pueden alcanzar las 88.269 soluciones, entonces, irremediablemente habría que concluir que el nuevo sistema es más conveniente (por ser menos costoso).

Finalmente cabe destacar que aún si ambos sistemas produjesen el mismo número de soluciones, el carácter competitivo del nuevo (un fiscal se enfrenta a un abogado defensor ante tres jueces que dirimen) permite pensar que se derivaría en una mejor calidad de las soluciones.

VII) La Racionalización de la Privación de Libertad (Tema 4)

La Reforma Procesal Penal introduce cuatro variantes al régimen actual de privación de libertad. Ellas son:

- (i) Reducción de un día de la prisión para los detenidos.
- (ii) Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva de los procesados: el arresto domiciliario y controles de diversa índole a la libertad (firma municipal, etc).
- (iii) Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva de los procesados, fijando éste en el punto mínimo del rango de la pena legal que le correspondería a una persona si fuese declarada culpable de los hechos por los que se le procesan, con un máximo de dos años.
- (iv) La otorgación de la libertad inmediata a aquellos primerizos culpables de delitos menores (lesiones, cuasidelitos de lesiones y hurtos), sin necesidad de que estos vayan a juicio o reciban otro tipo de atención del sistema judicial.

En este Tema se valorizaron los beneficios y se señalaron algunos de los costos que estas medidas significarían. En el Cuadro N° S-7 se presentan estos resultados.

Cuadro N° S-7

Reforma Procesal Penal : el Ahorro de recursos de las disposiciones sobre privación de libertad

Medida propuesta	Ahorro de recursos (US\$)
Disminución en un día de la prisión de los detenidos	649.385
Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva ⁴	2.102.197
Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva	4.433.621
Aplicación de la suspensión condicional del procedimiento	204.167.810

Fuente: Cuadro Resumen N° 1 , Tema 4

Las tres primeras disposiciones del Cuadro N° S-7 suman US\$7,2 millones de recursos. Esta magnitud, comparada con el resto de los ahorros que introduce la reforma, no parece importante. Sin embargo, los ahorros de la suspensión condicional del procedimiento sí son de una magnitud

⁴ Se considera el escenario en que el 20% de los procesados se beneficia de estas modalidades alternativas.

importante y tal vez, convenga repasar brevemente los componentes de esta magnitud. Ellos son tres:

- (a) el valor de los días liberados para los imputados debido a la suspensión condicional (US\$49 millones).
- (b) menor gasto en custodia por parte de Gendarmería de Chile (US\$66 millones)
- (c) menor gasto fiscal en el Sistema Judicial por el hecho de contar con la suspensión condicional al no tener que llevar estos casos a juicio (US\$ 89,5 millones, determinado en el Tema 1).

Sin embargo, al aceptar la suspensión condicional del procedimiento se libera el uso de US\$204 millones, pero la sociedad también renuncia al beneficio que le representa el castigo de estos casos, uno de cuyos componentes es, seguramente, el posible efecto incentivador sobre la delincuencia y el daño que estos mayores delitos ocasionen a la sociedad. Este estudio no cuenta con algún modelo que permitiese cuantificar esta magnitud. Los delitos menores en donde se aplicaría la suspensión condicional del procedimiento seguramente mostrarían un aumento, así como es posible que los casos de reincidencia disminuyeran. Esto debido a que el mecanismo de la suspensión condicional del procedimiento establece no procesar al primerizo culpable de delitos menores, luego para estos delinquir no tiene mayores costos. En cambio, si el delincuente primerizo reincide y es procesado, se le juzga por los dos delitos, por lo que reincidir es más caro. Si este aumento involucra un daño social superior a US\$204 millones entonces la suspensión condicional del procedimiento dejaría de ser beneficiosa para la sociedad.⁵

⁵ El tema no es secundario, debido a la alta frecuencia de los delitos cometidos por primerizos.

VIII) Principales conclusiones del análisis costo-beneficio

- a) El sistema de justicia criminal propuesto por la Reforma Procesal es un 24% más barato que el sistema vigente expandido en su presupuesto de modo que ambos investigan con el mismo rigor el mismo número de delitos. Esto se traduce en que el costo medio por delito investigado del actual sistema es de US\$721 y de US\$548 en el nuevo.
- b) La introducción del procedimiento abreviado permite liberar US\$152 millones anuales en comparación con un sistema en el que no existe. El 80% de esta liberación de recursos corresponde a gasto fiscal. Si no existiese el procedimiento abreviado, el sistema judicial requeriría de más recursos para poder llevar más casos a juicio; el sistema carcelario también, pues debería vigilar condenas más largas.⁶
- c) En un escenario en que la Reforma Procesal Penal y el sistema vigente producen el mismo número de soluciones judiciales (declaración de inocencia o culpabilidad por parte de la justicia), el costo de producción de soluciones en el nuevo sistema de justicia criminal sería igual a US\$1.351 por solución, mientras que con el actual procedimiento alcanzaría a US\$1.777.
- d) Las modificaciones al régimen de privación de libertad que introduce la Reforma Procesal Penal permiten liberar recursos por US\$211 millones, de los cuales un 97% es explicado por la suspensión condicional del procedimiento.

En resumen, la Reforma Procesal Penal introduce un sistema que es 53% más barato desde el punto de vista fiscal (ahorros del sistema judicial y de Gendarmería) que el actual sistema si ambos investigaran el mismo número de delitos en forma "adecuada". Al agregar los tiempos de las víctimas, de los imputados y los costos del abogado defensor el sistema propuesto es 64% más barato. En términos absolutos la diferencia fiscal entre ambos sistemas es igual a US\$ 137 millones, siendo que la diferencia total, incluyendo el ahorro privado, es de US\$ 219 millones. En el Cuadro N° S-8 se presentan los costos de ambos sistemas en un escenario en el que ambos investigan "adecuadamente" el mismo número de delitos. En él se compara el costo fiscal del sistema judicial para ambos sistemas así como los costos que Gendarmería tendría que incurrir bajo el actual sistema y que no enfrentaría en el propuesto. Adicionalmente se agregan los costos que tendrían que afrontar los imputados, víctimas y abogados defensores bajo el sistema

⁶ Esta aseveración se basa en la comparación del sistema propuesto por la Reforma Procesal Penal con y sin procedimiento abreviado.

MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE
FUNDACION PAZ CIUDADANA
CORPORACION DE PROMOCION UNIVERSITARIA

REFORMA PROCESAL PENAL

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

Carlos Valdivieso A.

Gert Wagner H.

Ernesto Fontaine F-N.

Versión Preliminar. No Citar

Enero 1996

INDICE

PAGINA

SINTESIS

I. Origen y objetivos	2
II. La Reforma Procesal Penal	3
III. La racionalización de la investigación	8
IV. La introducción del procedimiento abreviado	12
V. El costo de la producción de justicia	13
VI. La racionalización de la privación de libertad	15
VII. Principales conclusiones del análisis costo-beneficio	17

TEMA 1: RACIONALIZACION DE LA INVESTIGACION

I. Origen y objetivos	20
1. Diagnóstico de la situación actual	20
1.1 El Sumario	22
1.2 El Plenario	22
1.3 Tipología de asuntos que ingresan al sistema	23
1.4 Limitaciones de la investigación	23
1.5 La inexistencia del juicio	24
1.6 La duración de los procesos	24
1.7 La producción del Sistema Judicial	27
II. Bases para la racionalización de la selección de los delitos a investigar	29
2.1 La racionalización de la investigación : conceptos generales	30

2.2	Hacia la racionalización de la investigación en el sistema actual _____	34
2.3	La racionalización de la investigación en el nuevo sistema propuesto _____	36
3.	Clasificación de los delitos en Chile _____	36
3.1	La frontera entre los delitos investigables y los no investigables _____	36
3.2	Clasificación de delitos acorde a las categorías α_1 , α_2 , β_1 , β_2 _____	38
3.3	La productividad en el sistema actual y costo por delito investigado exitosamente _____	42
4.	El costo de investigar adecuadamente todos los delitos investigables _____	42
4.1	El costo en el sistema judicial actual _____	43
4.2	Costo de investigar adecuadamente todos los delitos investigables en el nuevo sistema de justicia criminal _____	44
4.2.1	La estimación de la carga laboral del nuevo sistema de justicia criminal _____	45
4.2.1.1	El Ministerio Público _____	45
4.2.1.2	Los Tribunales _____	51
4.2.2	Criterios de identificación del resto de los recursos _____	56
4.2.3	Valorización de los recursos necesarios para el nuevo sistema de justicia criminal _____	57
4.3	El impacto de la negociación en el presupuesto fiscal _____	58
4.3.1	El mayor tiempo del fiscal _____	58
4.3.2	El mayor tiempo necesario del juez de juicio oral _____	59
4.3.3	El menor tiempo del juez de control de la instrucción, al eliminar la negociación _____	60
4.3.4	El mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales al eliminar la negociación _____	61
4.3.5	El costo de recursos humanos adicionales al eliminar la negociación _____	63

4.3.6	El costo de la infraestructura, equipamiento y operación para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales _____	64
4.3.7	El costo total adicional de la reforma penal al eliminar la negociación entre el fiscal y el imputado _____	68
4.4.	El impacto de la suspensión condicional del procedimiento en el presupuesto fiscal _____	69
4.4.1	El mayor tiempo necesario del fiscal al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	69
4.4.2	El mayor tiempo necesario del juez de juicio oral al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	70
4.4.3	El mayor tiempo necesario del juez de control de la instrucción al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	71
4.4.4	El mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales _____	72
4.4.5	El costo del mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	73
4.4.6	El costo de infraestructura, equipamiento y operación para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales _____	74
4.4.7	El costo total adicional de la reforma penal al eliminar la suspensión condicional del procedimiento _____	77
4.5	Evaluación del costo fiscal de investigar adecuadamente todos los delitos investigables con el nuevo sistema de justicia criminal _____	78

TEMA 2 : EVALUACION DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO

1.	Diagnóstico _____	82
1.1.	Reflexiones generales _____	82
1.2.	El sistema de justicia criminal actual y la proposición _____	83
2.	Diferencias generales entre la negociación fiscal-imputado y el juicio del imputado _____	85

2.1	Recursos que se evita emplear con la negociación entre fiscal e imputado (en comparación con un juicio completo) _____	85
2.1.1	Menor uso de recursos por parte del sistema judicial por caso denunciado _____	85
2.1.2	Menor uso de recursos por parte de la víctima y del imputado _____	85
2.2.	Los costos asociados a la negociación entre el fiscal y el imputado _____	86
2.2.1	Recursos necesarios para la revisión, por parte de un juez, de la pena asignada mediante el mecanismo de negociación entre fiscal e imputado _____	86
2.2.2	Recursos necesarios para que el fiscal negociador desarrolle su tarea _____	86
2.2.3	Penas distintas a las que se obtendrían en un juicio ante tres jueces _____	86
2.3	El procedimiento abreviado en la balanza: reflexiones generales _____	87
3.	La Metodología de Estimación _____	89
3.1	Los beneficios de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	89
3.1.1	Ahorro de recursos del sistema judicial _____	89
3.1.2	Ahorro de recursos de la víctima y del imputado _____	89
3.2.	Los "costos" de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	93
3.2.1	La rebaja de pena: pena inferior a la de un juicio completo _____	93
3.2.2	Error de asignar una pena superior a la socialmente óptima _____	93
3.2.3.	Revisión, por parte de un juez, de la pena asignada por negociación _____	94
4.	La negociación: magnitudes para su análisis _____	95
4.1.	Los beneficios de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	95
4.1.1	Ahorro de recursos del sistema judicial _____	95
4.1.2	Ahorro de recursos de la víctima y del imputado _____	95
4.2.	Los costos de la negociación entre el fiscal y el imputado _____	102
4.2.1	Error de asignar una pena inferior a la socialmente óptima _____	102
4.2.2.	Error de asignar una pena superior a la socialmente óptima _____	103
4.2.3	Revisión, por parte de un juez, de la pena asignada por negociación _____	103
4.3.	El resultado final de la existencia del procedimiento abreviado _____	104

4.4.	¿Cómo interpretar estas magnitudes? _____	104
------	---	-----

TEMA 3 : EL COSTO DE LA PRODUCCION DE JUSTICIA

1.	La producción de justicia _____	107
2.	Producción de justicia en el nuevo sistema de justicia criminal y en el actual _____	109
3.	Gasto y producción del sistema judicial: la realidad actual frente al nuevo sistema _____	114

ANEXO TEMA 3 : LOS RECURSOS SOBRE LOS QUE DECIDE EL SISTEMA JUDICIAL

I.	La producción total del sistema actual expandido y del sistema con reforma _____	117
II.	Gasto fiscal en sistema judicial, en relación con los recursos forzados cuyo uso le corresponde evaluar _____	122
III.	El gasto en producción de justicia como un costo de transacción _____	123

TEMA 4 : RACIONALIZACION DE LA PRIVACION DE LIBERTAD

1.	Composición, evolución y rotación de la población reclusa _____	127
1.1.	La población reclusa (<i>stock</i>) _____	127
1.2.	Ingresos y egresos de la población reclusa (flujos) _____	128
1.2.1	Los que ingresan _____	128
1.2.2	Los que egresan _____	130
1.2.3	Los que ingresan y los que egresan _____	131
1.3	Los detenidos _____	132
1.4	Los procesados _____	133
1.5	Los condenados primerizos _____	136
2.	Las propuestas del nuevo sistema de justicia criminal en materia de privación de la libertad _____	137
2.1	Eliminación de la detención en Gendarmería _____	137

2.2	Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva _____	137
2.3	Establecimiento de límites temporales a la prisión preventiva _____	137
2.4	Suspensión del juicio y puesta en libertad de los primerizos en delitos menores _____	137
3.	La metodología de estimación _____	138
3.1	Eliminación de la detención en Gendarmería _____	138
3.2.	Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva _____	139
3.3	Establecimiento de límites temporales a la prisión preventiva _____	141
3.4	Suspensión del juicio y libertad para el primerizo que ha cometido delitos menores _____	142
3.4.1.	Reflexiones sobre la suspensión condicional del procedimiento _____	142
4.	Los resultados: estimación de algunos costos y beneficios asociados a las proposiciones de racionalización de la privación de la libertad _____	144
4.1	Eliminación de la detención en Gendarmería _____	144
4.2.	Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva _____	146
4.2.1	Beneficio en tiempo para los procesados _____	146
4.2.2	El costo asociado a las medidas alternativas _____	147
4.3	Establecimiento de límites temporales máximos a la prisión preventiva _____	149
4.4	Suspensión del juicio y colocación en libertad de primerizos en delitos de lesiones, cuasidelitos de lesiones y hurtos _____	153
5.	Consideraciones sobre las propuestas en materia de privación de libertad de la Reforma Procesal Penal _____	155

REFORMA PROCESAL PENAL:
ANALISIS COSTO - BENEFICIO

SINTESIS

I) Origen y Objetivos

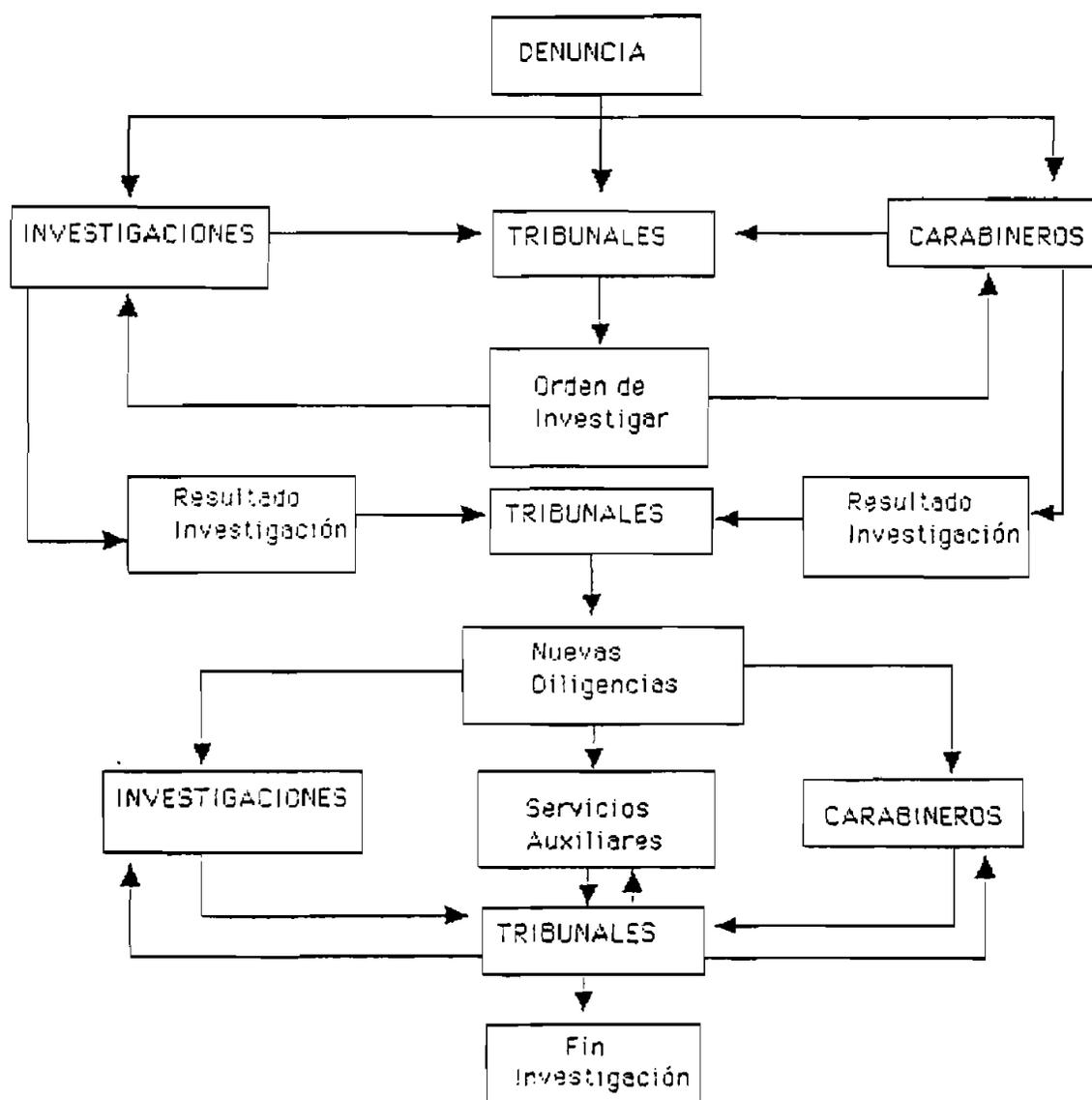
El Congreso está tramitando una reforma al sistema de procedimiento penal que el país ha mantenido en los últimos cien años. Esta involucra un cambio sustancial tanto en la forma como en la magnitud con que se administraría justicia criminal en Chile. En realidad, puede afirmarse que el sistema de justicia criminal vigente y el propuesto son absolutamente distintos, tanto en la calidad del servicio que ofrecen como en la cantidad del servicio que son capaces de ofrecer, dado un marco presupuestario.

El objetivo de este estudio es analizar el contenido de la Reforma Procesal Penal desde la perspectiva de la racionalidad económica de costo y beneficio. Esta síntesis se estructura de la siguiente forma. En la sección II se hace una breve descripción de la Reforma Procesal Penal y se explica como se dividió su contenido para el análisis costo-beneficio. En la sección III se presentan las conclusiones de este reporte. En las secciones IV, V, VI y VII se hace un resumen de lo tratado en los Temas de este estudio: N° 1 "Racionalización de la investigación", N° 2 "Introducción del Procedimiento Abreviado", N° 3 "El Costo de la Producción de Justicia" y N° 4 "Racionalización de la Privación de Libertad".

II) La Reforma Procesal Penal

En el sistema actual de justicia criminal, las denuncias que reciben Carabineros de Chile e Investigaciones de Chile son remitidas a los tribunales de justicia. Estos, a su vez, también reciben directamente denuncias. Una vez que la denuncia ha ingresado a los tribunales, son estos los que dirigen la investigación del delito denunciado, emitiendo órdenes de investigar a Investigaciones y/o Carabineros de Chile. A su vez, a medida que van recibiendo nuevos antecedentes por parte de las policías o de otras instituciones -por ejemplo, del Servicio Médico Legal- pueden ir ordenando la realización de diligencias adicionales. La Figura N° 1 presenta la estructura del proceso de investigación de delitos vigente.

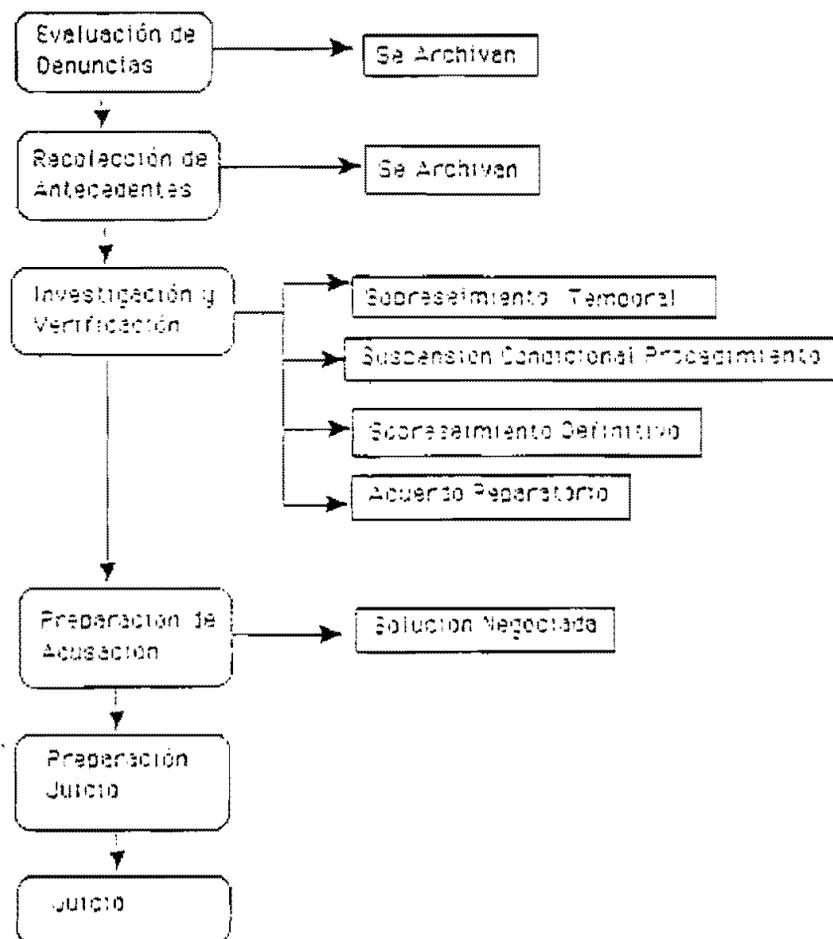
Figura 1: El Proceso de Investigación de un Delito : Práctica según la ley actual



Cuando el juez estima que ya posee suficientes antecedentes o que mayores investigaciones no producirán nueva información decide si: i) declara culpable o inocente al procesado (sentencia condenatoria o absolutoria), ii) declara que la investigación no logró establecer claramente responsabilidades (sobreseimiento temporal) o iii) que se logró demostrar que el caso en proceso no constituía delito (sobreseimiento definitivo). En resumen, un juez recibe la denuncia, dirige la investigación, redacta la acusación y luego dicta sentencia.

La Reforma Procesal Penal propone cambiar esta forma de producir soluciones a través del sistema de justicia criminal. En la Figura N° 2 se presenta el esquema propuesto por la reforma:

Figura 2: El Proceso de Producción de Justicia Criminal propuesto por la Reforma Procesal Penal



En el procedimiento propuesto, las denuncias pueden ser hechas en los tribunales, ante la policía o directamente en el Ministerio Público (nuevo órgano a cargo de dirigir la investigación), llegando todas ellas finalmente al Ministerio Público a cargo de los fiscales. Estos evalúan las denuncias, pudiendo decidir, siempre dentro de los márgenes que fije la ley, si investigarán la denuncia recibida o si esta será archivada (esta decisión reconoce la existencia de una restricción técnica y de una restricción presupuestaria, lo que se analiza en el Tema 1). En aquellos casos en que decidan investigar solicitan antecedentes preliminares y en función de ellos vuelven a evaluar si continuar con una investigación más profunda o dejar el caso a estas alturas. Con los resultados de esta investigación el fiscal decide si solicita el sobreseimiento temporal del caso, el sobreseimiento definitivo, la suspensión condicional del procedimiento (mecanismo que permite a los delincuentes primerizos de delitos menores no ser procesados sujetándolos a algunas condiciones y a un castigo mayor si reinciden) o si logra que la víctima y el imputado lleguen a un acuerdo. En aquellos casos en que no se otorga ninguna de las sentencias anteriores, el fiscal inicia la preparación de la acusación. Con ella puede analizar con el imputado si a éste le interesaría declararse culpable y no ir a juicio (procedimiento abreviado, el que se estudia en el Tema 2) a cambio de obtener una sentencia menor a la que probablemente obtendría en un juicio. En las causas en las que no logre llegar a un acuerdo con el imputado, el fiscal prepara el juicio. En él el fiscal intenta probar su hipótesis de culpabilidad del imputado frente a los descargos de un abogado defensor que intenta probar lo contrario ante tres jueces que deciden acorde a ley. Este juicio, a diferencia de la situación vigente es oral.

Los objetivos de la Reforma Procesal Penal son:

- (1) Generar dictámenes básicos, iniciales o de primera instancia, por medio de un proceso transparente, en el cual la competencia entre el fiscal acusador y el abogado defensor sea evaluada por parte de jueces especializados en esta función.

Actualmente, el proceso concentra en un solo agente el papel de investigador-acusador y el de evaluador; la competencia es más limitada y se desarrolla entre dicho agente único y el abogado defensor, sin perjuicio de que -dependiendo de la política de ascensos en la jerarquía judicial-, pueda haber cierta competencia en relación con las instancias superiores, esto es Corte de Apelaciones y Corte Suprema.

- (2) Delegación formal en el sistema judicial de la decisión sobre qué investigar y qué no investigar.

Se crearía con tal objeto una institución nueva: el Ministerio Público, que agruparía a los fiscales. En el actual sistema esta delegación no existe y la

ley señala que todo ha de investigarse; sin perjuicio de lo cual, la propia ley presupuestaria establece, de hecho, severos límites al respecto.

- (3) Ampliación de la forma de generar el producto justicia, abriendo la posibilidad de un procedimiento abreviado, opción que no existe (formalmente) en el actual sistema
- (4) Ampliación de los medios para lograr que el imputado quede disponible para los fines de la justicia. Con ese fin se crean alternativas a la prisión preventiva.
- (5) Tratamiento conforme a la ley de todos los casos denunciados e investigables.

En el actual sistema ello se ve entrabado tanto por limitaciones técnicas - por ejemplo, ausencia del procedimiento abreviado-, como por restricciones presupuestarias. Este segundo aspecto es el que la reforma implícitamente propone expandir.

En el análisis costo-beneficio se dividió el contenido de la reforma en cuatro temas que se evaluaron separadamente. El primero examina la racionalización de los recursos en la investigación de los delitos (Tema 1), analizándose las implicancias de reconocer la existencia de restricciones técnicas y presupuestarias en la investigación de los delitos, así como el desempeño del actual sistema y del propuesto respecto a esta materia. En el Tema 2 se valoriza la introducción del procedimiento abreviado al sistema de justicia criminal. En el Tema 3 se identifica la producción de justicia y se calcula el costo promedio de producción de soluciones de ambos sistemas. Finalmente en el Tema 4 se discuten y valorizan las modificaciones al actual régimen de privación de libertad consideradas en la reforma.

La Reforma Procesal Penal propone fundamentalmente cambiar el procedimiento mediante el cual el sistema de justicia criminal trata los delitos y adicionalmente, propone expandir la producción de justicia respecto de los niveles actuales. Aunque este segundo objetivo está más implícito que explícito, el análisis que sigue se sostiene sobre ambos considerandos.

El análisis costo-beneficio de la Reforma Procesal Penal se basó en dos puntos de referencia:

- a) El sistema de justicia criminal actual con su desempeño efectivo, en donde se supone que éste depende tanto de la ley actual- la que determina el procedimiento- como de su presupuesto aprobado.

- b) Una simulación de lo que propone la Reforma Procesal Penal, tomando como referencia las denuncias de delitos y los costos esperados del nuevo sistema¹.

Este estudio no se pronuncia sobre la conveniencia de expandir la producción de justicia, sino que comienza su análisis desde un escenario en el que la sociedad ha decidido expandir esta producción. Por lo tanto, el enfoque global del análisis que aquí se desarrolla se basa en estudiar si es más conveniente, desde el punto de vista del consumo de los recursos, el uso del actual sistema de justicia criminal o del propuesto por la Reforma Procesal Penal para producir el servicio "justicia" una vez que se ha decidido expandir la producción de ésta.

¹ Estos fueron determinados en estudios anteriores donde se analizó la duración de las etapas del nuevo procedimiento penal así como su productividad y costos.

III) La Racionalización de la Investigación (Tema 1)

La racionalización de la investigación consiste en reconocer que existe un presupuesto limitado y que, por tanto, no es posible investigar todos los delitos. En realidad, todo sistema de justicia criminal siempre está enfrentado a más delitos de los que, mediante sus medios, puede investigar. A su vez, los delitos difieren en la complejidad que demandan para ser investigados, y en la valoración que hace la sociedad del daño que involucran los delitos, la conveniencia que ellos se aclaren y sean castigados sus autores.

Por tanto, todo sistema de justicia criminal se enfrenta a una delicada situación: por una parte no puede investigar todos los delitos porque el presupuesto no alcanza para cubrir este universo y por otro, debe decidir cuántos recursos debe asignar a la investigación de cada delito. Luego, el universo de delitos denunciados que conoce el sistema de justicia criminal se puede dividir en dos grupos: aquellos delitos que la técnica permite que sean resueltos y aquellos que no es posible resolver técnicamente. A estos últimos un sistema racional no debiera destinar recurso alguno, ya que no producirán resultado.

Al interior del grupo de los delitos técnicamente investigables se debe decidir qué investigar. Hay algunos delitos que son más caros de investigar, luego asignarle recursos a estos delitos puede significar disminuir sustancialmente los recursos que podrían recibir otros, más baratos de investigar. También existen delitos a cuya investigación y resolución la sociedad otorga un alto valor, y otros a los que otorga un valor menor. Esto hace que el sistema deba ser muy cuidadoso en la selección de los delitos que se investigarán, de forma tal de maximizar los resultados posibles de acuerdo a los costos de investigar y a las valoraciones sociales. El punto crítico, sin embargo, es que todo sistema de justicia criminal debe tener algún procedimiento para seleccionar los delitos sobre los cuales destinará sus recursos para investigarlos.

El actual sistema de justicia criminal chileno efectúa esta selección a través de los "actuarios" (funcionarios judiciales que realizan diversas funciones administrativas en los tribunales, y que carecen de formación jurídica). Un grupo de expertos operadores chilenos en temas de justicia criminal, todos de alto reconocimiento en su campo, trazó una frontera sobre que porcentaje de los delitos son técnica y presupuestariamente investigables, los resultados se presentan el Cuadro N° S-1:

Cuadro N° S-1

Proporción de delitos investigables y no investigables de acuerdo a experiencia práctica

Grupos de Delitos	% Delitos Investigables	% Delitos No Investigables	Total
Drogas	70%	30%	100%
Alcoholes	5%	95%	100%
Contra la Propiedad	50%	50%	100%
Contra la Vida	95%	5%	100%
Lesiones	75%	25%	100%
Sexuales	100%	0%	100%
Económicos	75%	25%	100%
Otros	50%	50%	100%

Fuente: Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1994.

Los delitos tipo "investigables" son aquellos en que los recursos para investigarlos producirán resultados, los "no investigables" en los que no lo harán. Con esta frontera se comparó el desempeño del actual sistema de justicia criminal, lo que se presenta en el Cuadro N° S-2:

Cuadro N° S-2

Delitos en los que el actual sistema realiza investigación por tipo de investigación y delito (%)

Grupos de Delitos	% Delitos Investigados (1)	% Delitos Investigables (2)	% Delitos No Investigables (3) = (1)-(2)
Drogas	98%	70%	28%
Alcoholes	5%	5%	0%
Contra la Propiedad	93%	50%	43%
Contra la Vida	100%	95%	5%
Lesiones	90%	75%	15%
Sexuales	100%	100%	0%
Económicos	100%	75%	25%
Otros	58%	50%	8%

Fuente: (1) Entrevistas con jueces, (2) Cuadro N° S-1

Como se aprecia en el Cuadro N° S-2 el actual sistema de justicia criminal destina recursos en delitos que no debiera hacerlo. Esto se traduce en que el

universo de delitos que si debieran ser investigados no reciba la suficiente atención. Lo anterior se puede corroborar con el Cuadro N° S-3, donde se distingue entre los delitos que están recibiendo una investigación "adecuada" (se entiende aquí por investigación adecuada aquella que satisface los siguientes cuatro pasos: el tribunal emite una orden de investigar, la orden vuelve con antecedentes que no tenía el tribunal al momento de emitirla, el juez hace un examen crítico del caso para determinar la necesidad de nuevas diligencias y se obtienen pruebas de importancia como testigos, careos, etc) y aquellos en que ello no sucede. Como se aprecia en el Cuadro N° S-3 los delitos que reciben una investigación "adecuada" representan un porcentaje inferior al del total de delitos investigables.

Cuadro N° S-3

Delitos Investigables con investigación "adecuada" e "inadecuada"
(%)

Grupos de Delitos	% Delitos Investigables (1)	% Delitos Investigación Adecuada (2)	% Delitos Investigación Inadecuada (3)
Drogas	70%	28%	42%
Alcoholes	5%	1%	4%
Contra la Propiedad	50%	7%	43%
Contra la Vida	95%	27%	68%
Lesiones	75%	27%	48%
Sexuales	100%	15%	85%
Económicos	75%	64%	11%
Otros	50%	2%	48%

Fuente: (1) Cuadros N° S-1, (2) Entrevistas con jueces, (3) = (1) - (2)

El nuevo sistema de justicia criminal propone que sean personas con capacidad técnica quienes decidan qué delitos deben recibir la atención del sistema. El objetivo final es que sean investigados "adecuadamente" todos los delitos que técnica y presupuestariamente son factibles, o sea que permiten pensar en la posibilidad de resultado, y donde se recoge la valoración social de ellos; el resto no debiera recibir recursos.

Realizados el estudio de costo se concluyó que la mayor eficiencia en la selección de los casos como la existencia de otros mecanismos de racionalización (ej: procedimiento abreviado) permiten que el nuevo sistema tenga un costo de US\$119 millones anuales para investigar "adecuadamente" todos los delitos técnica y presupuestariamente investigables, mientras que el actual sistema necesitaría US\$157 millones anuales para realizar lo mismo. Estos US\$157 millones se estimaron a partir

de expandir el sistema actual para investigar adecuadamente todos los delitos investigables. Estos resultados se muestran en el Cuadro N° S-4.

Cuadro N° S-4

El costo de investigar "adecuadamente" los delitos investigables para ambos sistemas de justicia criminal.

	Costo Total US\$	Costo Promedio por Delito Investigable US\$ por delito
Costo del actual sistema	156.864.645	721
Costo del nuevo sistema	119.224.008	548
Diferencia entre el sistema propuesto y el actual sistema	37.640.637	

Fuente: Cuadro Resumen N° 3 , Tema 1.

En síntesis, el sistema propuesto es 24% más barato que el actual sistema si se obliga a éste a investigar lo mismo que se le exigiría al nuevo sistema de justicia criminal.

IV) La Introducción del Procedimiento Abreviado (Tema 2)

El segundo tema se refiere a la existencia del procedimiento abreviado, mecanismo propuesto por la Reforma al Procedimiento Penal. Sin restricciones de recursos, todas las personas que son sometidas a un proceso o acusadas de un delito deberían poder acceder a un juicio imparcial ante tres jueces (propuesta de la Reforma Procesal Penal). Sin embargo, la justicia no es la única necesidad que enfrenta un país, educación, pobreza, salud, son entre otros temas que demandan la atención del fisco. Luego, normalmente el presupuesto no permitirá llevar a juicio todos los casos de semejantes características. En el procedimiento abreviado, el imputado renuncia al juicio ante tres jueces a cambio de que el fiscal solicite una pena inferior a la que él esperaba obtener en el juicio, es una forma de aumentar la productividad de los recursos del sector justicia. Por tanto, existe un margen de negociación donde la no realización del juicio es óptima para todos.

En el Cuadro N° S-5 se presenta una estimación de los recursos que el procedimiento abreviado liberaría anualmente, e indica que la sociedad deja de emplear US\$152,4 millones anuales en la producción de justicia. Naturalmente que, al no usar estos recursos en esta actividad la sociedad está también renunciando al beneficio que lograría a través de un juicio en la generación de justicia. Específicamente este beneficio es el logro de una mayor condena, respecto de la sentencia por el procedimiento abreviado. Si la sociedad valora esta condena adicional (por ejemplo, por el posible desincentivo al delito que ella conllevaría) en más de US\$152,4 millones, entonces el procedimiento abreviado no produciría un resultado social positivo.²

Cuadro N° S-5

Variación en el uso de recursos que significa la existencia del procedimiento abreviado

	Cifras en US\$ (Diciembre de 1994)	Tema y sección
Menor presupuesto fiscal en sistema judicial	92.062.739	I Sección 4.3.7
Tiempo de la víctima	908.246	II Sección 4.1.2
Tiempo del imputado	383.870	II Sección 4.1.2
Tiempo del abogado del imputado	7.323.645	II Sección 4.1.2
Menor tiempo de condena	22.303.917	II Sección 4.2.1
Ahorro Fiscal en Gendarmería	29.404.697	II Sección 4.2.1
Total de recursos liberados	152.387.114	

Fuente: Cuadro Resumen N° 1, Tema 2.

² En el Tema 2 se hace una estimación de la condena adicional expresada en meses. Con el número de meses se calcula el costo por mes: US\$ 917. Luego, para que la sociedad renuncie a contar con un sistema de proced abreviado sería necesario que asigne un valor superior a los US\$ 917 al mes de condena adicional.

V) El Costo de la Producción de Justicia (Tema 3)

Al pasar de la actual realidad en materia judicial al nuevo sistema, cabe esperar que el presupuesto deba expandirse desde los US\$38 millones actuales a US\$119 millones, mientras que la producción de soluciones pasaría de 49.437 a 88.269 (ver Cuadro N° 6, Tema 3) en base al año de referencia, 1992. En síntesis, habría más producción, pero también más presupuesto.

El sistema de justicia criminal entrega 49.437 soluciones³ (base en el año 1992) habiendo investigado "adecuadamente" 53.282 delitos. En opinión de los operadores del sistema, en aquellos delitos en los que no se dan los pasos definidos para una investigación "adecuada", no es probable que se alcance una solución. Por tanto, parece razonable suponer que para aumentar la producción del actual sistema debiera aumentarse la cantidad de delitos sobre los que se realizan los pasos que supone una investigación "adecuada". Además, por la forma de funcionar del sistema, esto es seguir adelante con aquellos delitos en los que hay una pronta respuesta de la policía con nuevos antecedentes, se puede suponer también que la investigación del resto de los delitos investigables es más difícil (requiere de más recursos) que la de los delitos investigables en que se realizan hoy investigaciones adecuadas. Sabiendo, además, que el actual sistema destina recursos a delitos en los que se sabe no encontrará soluciones y que el nuevo establece un proceso más acusioso en el tratamiento de cada delito fuera de crear más posibilidades de solución, se puede hipotetizar que el máximo de soluciones que produciría el actual sistema, expandiéndolo para investigar todos los delitos técnica y presupuestariamente investigables, sería igual a lo proyectado para el nuevo sistema.

En este escenario el Cuadro N° S-6 muestra el costo medio de las soluciones producidas por ambos sistemas, si se les exigiera que realicen el mismo nivel de investigación sobre la misma cantidad de delitos (Tema 1):

³ Entendiendo como tales aquellas en las que se determina la inocencia o culpabilidad del imputado. Estas son la sentencia condenatoria, la sentencia absolutoria y el sobreseimiento definitivo.

Cuadro N° S-6

Costo promedio de producción de soluciones por parte del actual sistema de justicia criminal y del nuevo, investigando ambos lo mismo

	Actual Sistema US\$	Nuevo Sistema US\$
Costo de investigar los delitos tipo "α"	156.864.645	119.224.008
Soluciones producidas	88.269	88.269
Costo promedio de producción de soluciones	1.777	1.351

Fuente: Cuadro N° 7, Tema 3

Nota:

Soluciones Actual Sistema: (Sentencias condenatorias+Sentencias Absolutorias + Sobreseimientos Definitivos)

Soluciones Nuevo Sistema: (Sentencias condenatorias+Sentencias Absolutorias + Sobreseimientos Definitivos+ Procedimiento Abreviado + Acuerdo Reparatorio)

Sobre la base de que sólo con investigación adecuada de todos los casos técnica y presupuestariamente investigables se pueden alcanzar las 88.269 soluciones, entonces, irremediablemente habría que concluir que el nuevo sistema es más conveniente (por ser menos costoso).

Finalmente cabe destacar que aún si ambos sistemas produjesen el mismo número de soluciones, el carácter competitivo del nuevo (un fiscal se enfrenta a un abogado defensor ante tres jueces que dirimen) permite pensar que se derivaría en una mejor calidad de las soluciones.

VII) La Racionalización de la Privación de Libertad (Tema 4)

La Reforma Procesal Penal introduce cuatro variantes al régimen actual de privación de libertad. Ellas son:

- (i) Reducción de un día de la prisión para los detenidos.
- (ii) Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva de los procesados: el arresto domiciliario y controles de diversa índole a la libertad (firma municipal, etc).
- (iii) Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva de los procesados, fijando éste en el punto mínimo del rango de la pena legal que le correspondería a una persona si fuese declarada culpable de los hechos por los que se le procesan, con un máximo de dos años.
- (iv) La otorgación de la libertad inmediata a aquellos primerizos culpables de delitos menores (lesiones, cuasidelitos de lesiones y hurtos), sin necesidad de que estos vayan a juicio o reciban otro tipo de atención del sistema judicial.

En este Tema se valorizaron los beneficios y se señalaron algunos de los costos que estas medidas significarían. En el Cuadro N° S-7 se presentan estos resultados.

Cuadro N° S-7

Reforma Procesal Penal : el Ahorro de recursos de las disposiciones sobre privación de libertad

Medida propuesta	Ahorro de recursos (US\$)
Disminución en un día de la prisión de los detenidos	649.385
Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva [‡]	2.102.197
Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva	4.433.621
Aplicación de la suspensión condicional del procedimiento	204.167.810

Fuente: Cuadro Resumen N° 1 , Tema 4

Las tres primeras disposiciones del Cuadro N° S-7 suman US\$7,2 millones de recursos. Esta magnitud, comparada con el resto de los ahorros que introduce la reforma, no parece importante. Sin embargo, los ahorros de la suspensión condicional del procedimiento sí son de una magnitud

[‡] Se considera el escenario en que el 20% de los procesados se beneficia de estas modalidades alternativas.

importante y tal vez, convenga repasar brevemente los componentes de esta magnitud. Ellos son tres:

- (a) el valor de los días liberados para los imputados debido a la suspensión condicional (US\$49 millones).
- (b) menor gasto en custodia por parte de Gendarmería de Chile (US\$66 millones)
- (c) menor gasto fiscal en el Sistema Judicial por el hecho de contar con la suspensión condicional al no tener que llevar estos casos a juicio (US\$ 89,5 millones, determinado en el Tema 1).

Sin embargo, al aceptar la suspensión condicional del procedimiento se libera el uso de US\$204 millones, pero la sociedad también renuncia al beneficio que le representa el castigo de estos casos, uno de cuyos componentes es, seguramente, el posible efecto incentivador sobre la delincuencia y el daño que estos mayores delitos ocasionen a la sociedad. Este estudio no cuenta con algún modelo que permitiese cuantificar esta magnitud. Los delitos menores en donde se aplicaría la suspensión condicional del procedimiento seguramente mostrarían un aumento, así como es posible que los casos de reincidencia disminuyeran. Esto debido a que el mecanismo de la suspensión condicional del procedimiento establece no procesar al primerizo culpable de delitos menores, luego para estos delinquir no tiene mayores costos. En cambio, si el delincuente primerizo reincide y es procesado, se le juzga por los dos delitos, por lo que reincidir es más caro. Si este aumento involucra un daño social superior a US\$204 millones entonces la suspensión condicional del procedimiento dejaría de ser beneficiosa para la sociedad.³

³ El tema no es secundario, debido a la alta frecuencia de los delitos cometidos por primerizos.

VIII) Principales conclusiones del análisis costo-beneficio

- a) El sistema de justicia criminal propuesto por la Reforma Procesal es un 24% más barato que el sistema vigente expandido en su presupuesto de modo que ambos investigan con el mismo rigor el mismo número de delitos. Esto se traduce en que el costo medio por delito investigado del actual sistema es de US\$721 y de US\$548 en el nuevo.
- b) La introducción del procedimiento abreviado permite liberar US\$152 millones anuales en comparación con un sistema en el que no existe. El 80% de esta liberación de recursos corresponde a gasto fiscal. Si no existiese el procedimiento abreviado, el sistema judicial requeriría de más recursos para poder llevar más casos a juicio; el sistema carcelario también, pues debería vigilar condenas más largas.⁶
- c) En un escenario en que la Reforma Procesal Penal y el sistema vigente producen el mismo número de soluciones judiciales (declaración de inocencia o culpabilidad por parte de la justicia), el costo de producción de soluciones en el nuevo sistema de justicia criminal sería igual a US\$1.351 por solución, mientras que con el actual procedimiento alcanzaría a US\$1.777.
- d) Las modificaciones al régimen de privación de libertad que introduce la Reforma Procesal Penal permiten liberar recursos por US\$211 millones, de los cuales un 97% es explicado por la suspensión condicional del procedimiento.

En resumen, la Reforma Procesal Penal introduce un sistema que es 53% más barato desde el punto de vista fiscal (ahorros del sistema judicial y de Gendarmería) que el actual sistema si ambos investigaran el mismo número de delitos en forma "adecuada". Al agregar los tiempos de las víctimas, de los imputados y los costos del abogado defensor el sistema propuesto es 64% más barato. En términos absolutos la diferencia fiscal entre ambos sistemas es igual a US\$ 137 millones, siendo que la diferencia total, incluyendo el ahorro privado, es de US\$ 219 millones. En el Cuadro N° S-8 se presentan los costos de ambos sistemas en un escenario en el que ambos investigan "adecuadamente" el mismo número de delitos. En él se compara el costo fiscal del sistema judicial para ambos sistemas así como los costos que Gendarmería tendría que incurrir bajo el actual sistema y que no enfrentaría en el propuesto. Adicionalmente se agregan los costos que tendrían que afrontar los imputados, víctimas y abogados defensores bajo el sistema

⁶ Esta aseveración se basa en la comparación del sistema propuesto por la Reforma Procesal Penal con y sin procedimiento abreviado.

vigente y que no se producen en el sistema propuesto por la Reforma Procesal Penal.

Cuadro N° S-8

Costos fiscales y privados del actual sistema de justicia criminal y del propuesto por la Reforma Procesal Penal en un escenario en que ambos investigan "adecuadamente" el mismo número de delitos

	Sistema Actual (US\$)	Reforma Procesal Penal (US\$)
Sistema Judicial (a)	156.864.645	119.224.008
Sistema de Gendarmería (b)	99.404.006	
Total Costo Fiscal (a) + (b)	256.268.651	119.224.008
Tiempo de los Imputados (c)	74.133.037	
Tiempo de los Detenidos (d)	387.055	
Tiempo de las Víctimas (e)	908.246	
Tiempo de Abogado (f)	7.323.645	
Total Costo Privado (c)+(d)+(e)+(f)	82.751.983	
Costo Fiscal + Costo Privado	339.020.634	119.224.008

Fuente: Tema 1, Tema 2 y Tema 4

REFORMA PROCESAL PENAL:
ANALISIS COSTO-BENEFICIO

TEMA 1

RACIONALIZACION DE LA INVESTIGACION

Reforma Procesal Penal

Racionalización del proceso de investigación

I) Origen y Objetivos

En Chile se está tramitando en el Congreso una reforma al sistema de procedimiento penal que el país ha mantenido en los últimos cien años. La Reforma Procesal Penal involucra un cambio sustancial en la forma y en la magnitud con que se administraría justicia criminal en Chile. En realidad, se puede afirmar que el sistema de justicia criminal vigente y el propuesto son absolutamente distintos, tanto en la calidad del servicio que ofrecen como en la cantidad del servicio que son capaces de ofrecer, dado un marco presupuestario.

En este tema se realiza primero un breve diagnóstico de la situación actual. Posteriormente se analiza la racionalidad de la selección de delitos en el uso de los recursos. Finalmente se compara el costo de investigación de delitos de ambos sistemas.

Se comparan ambos sistemas en la dimensión de cantidad de justicia criminal. Para ello se establece una base común de comparación. Esta consiste en el sistema actual expandido; se entiende por tal uno que, operando con la tecnología actual, realice una actividad total igual a la que desarrollaría el sistema propuesto.

De esta forma, con ambos sistemas la sociedad obtendría los mismos beneficios (al menos, los que se observan a partir de la investigación adecuada de los delitos). El sistema procesal penal que se propone tendría, adicionalmente, ventajas en cuanto a la calidad misma del producto que genera, al introducir la competencia entre el investigador y el juez, como manera para lograr juicios más compatibles con los objetivos de la sociedad. Estos beneficios no se consideran en la comparación que se realiza en este capítulo.

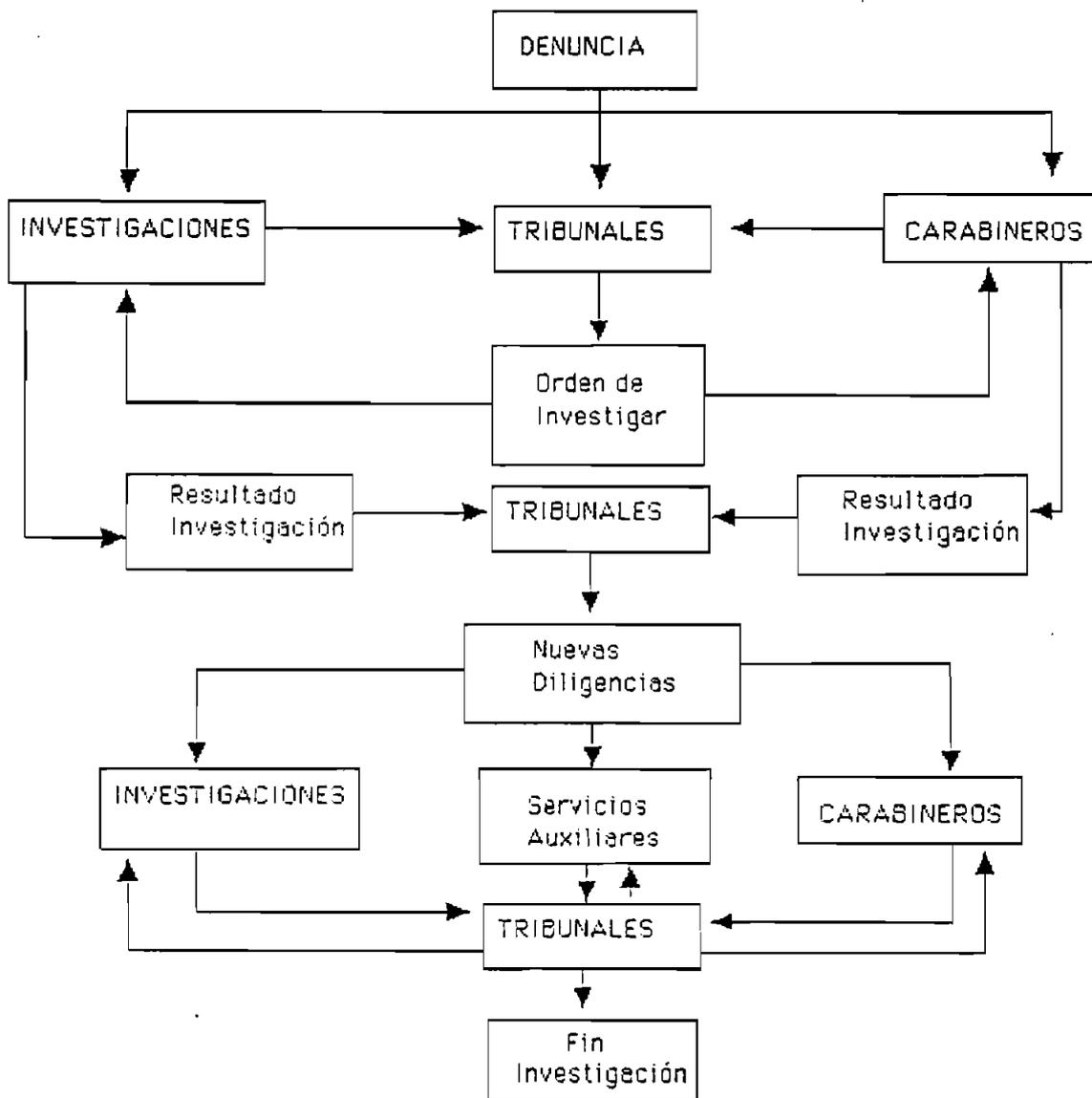
1) Diagnóstico de la situación actual¹:

En el sistema actual de justicia criminal, las denuncias que reciben Carabineros de Chile e Investigaciones de Chile son remitidas a los tribunales de justicia. Estos, a su vez, también reciben directamente denuncias. Una vez que la denuncia ha ingresado a los tribunales, son estos los que dirigen la investigación del delito denunciado, emitiendo órdenes de investigar a Investigaciones y/o Carabineros de Chile. A su vez, a medida que van recibiendo nuevos antecedentes por parte de las policías o de otras instituciones -por

¹ La forma en que se presenta el diagnóstico de la presente sección, así como una parte importante de los datos se basan en el libro "Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno" de Juan Enrique Vargas y Jorge Correa Sutil, publicado en 1995 por la Corporación de Promoción Universitaria.

ejemplo, del Servicio Médico Legal- pueden ir ordenando la realización de diligencias adicionales.

Figura 1: El Proceso de Investigación de un Delito en Chile



El procedimiento aplicado en la generalidad de los casos es el juicio ordinario por crimen o simple delito. Existen procedimientos especiales por delitos de acción privada y por faltas, pero por su escasa significación no serán reseñados. El procedimiento ordinario está dividido en dos partes: el sumario y el plenario.

1.1) El Sumario.

Corresponde a la indagación o instrucción, con el fin de determinar si ha habido un hecho delictivo y, en caso afirmativo, individualizar a la persona o personas responsables de su comisión. También persigue precisar las circunstancias que puedan influir en su calificación y penalidad.

Está bajo la responsabilidad del juez, quien conduce discrecionalmente la investigación; sólo en situaciones específicas la legislación establece diligencias obligatorias para el juez y un término preciso de duración de la investigación. Se trata de una etapa por lo general secreta, en que los derechos de la defensa se encuentran limitados.²

El procedimiento comienza por denuncia (quien la hace no se transforma en parte) o por querrela (quien la hace se transforma en parte y debe ir patrocinada por un abogado). Eventualmente, puede ser iniciado por el juez de oficio, esto es, sin necesidad de que alguien haya presentado una denuncia o querrela. En Chile existe acción pública para la gran mayoría de los delitos, lo que quiere decir que cualquier persona puede solicitar la persecución de algún delito, aun sin estar involucrado como víctima.

La investigación puede estar asociada a diversas formas de restricción de la libertad individual. Habiendo fundadas sospechas de la intervención de una persona en un hecho con caracteres de delito, el juez puede mantenerla detenida por hasta cinco días.

Acreditado el cuerpo del delito y si existen presunciones fundadas de participación, procede la dictación de un auto de procesamiento, el cual supone, en principio, la prisión preventiva del imputado. Si éste estaba detenido, pasa automáticamente a la condición de preso.

Cuando el tribunal estima agotada la investigación, cierra el sumario. Si a esas alturas no hay procesado, o si, habiéndolo, los resultados de la investigación no arrojan méritos suficientes para entablar juicio al sujeto, el juez debe sobreseer la causa.³ En caso contrario debe dictar acusación en su contra, dando inicio a la próxima etapa del procedimiento.

1.2) El Plenario.

El plenario es una etapa contradictoria, en el cual el acusado puede ejercer sus derechos para demostrar al juez su inocencia o las atenuantes con que actuó, si es el caso. Para ese efecto se abre un término probatorio, durante el cual se pueden ofrecer nuevas pruebas o ratificar las del sumario. Posteriormente se dicta sentencia. Si bien se trata de un sistema

² La reforma del año 1989 le reconoce algunos derechos al imputado. Cuando éste pasa a ser procesado, sus posibilidades de defensa aumentan.

³ Si se supone que mas adelante habrá nuevos antecedentes para acusar, pero que no es posible reunirlos actualmente, el sobreseimiento será temporal. Si de los antecedentes surgió que no hubo hecho ilícito, o que el procesado era inocente, etc., el sobreseimiento será definitivo (véase artículos 408 y 409 CPP, respectivamente).

de prueba legal o tasada, se permite al juez absolver al acusado si no ha adquirido por medio de ellas la convicción de que éste es partícipe en el delito (artículo 456 CPP).

Es posible apelar contra las resoluciones agraviantes de los derechos de las partes dictadas durante el curso del juicio, y las más importantes deben ser revisadas obligatoriamente por las Cortes, por medio del trámite de la consulta. Igualmente, procede la interposición del recurso de amparo si la privación de libertad puede considerarse como arbitraria, aun cuando ella emane de una resolución judicial.

1.3) Tipología de asuntos que ingresan al sistema.

La significación de los distintos tipos de delitos en los ingresos totales del sistema es muy variable. El Cuadro N°1 muestra los ingresos al sistema para algunas materias, entre los años 1982 y 1990.

Cuadro 1

CAUSAS PENALES INGRESADAS EN JUZGADOS DE LETRAS 1982 - 1990

Delito	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Homicidio, Infanticidio, Parricidio	1.495	1.566	1.073	1.065	936	1.113	1.195	1.193	1.196
Hurto	46.463	56.401	48.174	56.894	55.920	63.413	58.192	52.564	61.415
Robo	51.725	66.095	51.657	58.071	60.372	66.337	60.955	63.750	79.689
Lesiones	56.540	61.455	39.511	42.631	39.336	41.703	42.161	43.599	44.120
Violación	1.823	3.307	1.783	1.780	1.760	1.994	2.046	2.126	2.031
Ebriedad y Alcoholes ⁴	87.256	87.376	82.017	81.671	79.259	94.604	104.580	116.488	111.305
Otros	342.209	359.033	225.452	240.522	230.517	256.705	250.315	251.033	142.060
TOTAL	431.135	468.293	345.981	366.795	356.157	403.256	400.313	413.151	443.306

Fuente: Anuario de Justicia del Instituto Nacional de Estadísticas para los años 1982 -1990

1.4) Limitaciones de la investigación.

Formalmente, como se dijo, la instrucción está en manos del juez, quien por efectos del sistema escriturado actualmente vigente y por el alto volumen de casos que debe conocer, delega la mayor parte de la tramitación de los procesos en funcionarios subalternos, incluidos el interrogatorio de testigos y aun, en algunos casos, de los inculpados. La labor de los jueces, en lo que a investigación se refiere, se limita a emitir órdenes más bien genéricas a las policías, con escasas posibilidades de controlar su adecuado cumplimiento. Las diligencias que directamente realiza el tribunal son pocas y, en buena medida, consisten en una ratificación de lo ya obrado por Carabineros o Investigaciones.

⁴ Y otros engaños.

El sumario, que en teoría debiera ser una etapa muy breve de preparación de antecedentes para formalizar una acusación, ha degenerado en un larguísimo trámite, de contornos no precisados, que se constituye en el aspecto esencial y determinante de la decisión final.

En todo este proceso, la protección de los derechos de los imputados y procesados es en extremo limitada. Las posibilidades reales de defensa están restringidas, al tratarse de un proceso secreto. Igualmente, la existencia misma del principio de la presunción de inocencia se ve entredicho en Chile por un elevadísimo número de presos sin condena. Las cifras⁵ de Gendarmería de Chile de marzo del año 1995 indican que, de la población reclusa, un 8% estaba detenido, un 51% procesado (etapa de sumario) y un 41%, condenado. Estudios realizados⁶ indican que los períodos de detención durante el proceso (que sólo se justifican para asegurar la comparecencia de la persona) pueden ser sumamente prolongados y, en buen número de delitos, operan como una condena anticipada.

Otro factor que incide negativamente en las posibilidades reales de defensa consiste en la escasa cobertura de los servicios de asistencia judicial gratuita y las diversas limitaciones de ésta.

1.5) La inexistencia de juicio.

Habiéndose producido la totalidad de la prueba en un lato sumario, no siendo necesario que ella se reproduzca en el plenario y siendo éste escrito, no es de extrañar que carezca de significación en el resultado final del proceso. En el año 1992, sólo un 0,8% de las causas terminaron por sentencia absolutoria⁷, lo que permite afirmar que, elevada la causa a plenario con una acusación, el procesado casi con seguridad será condenado.

El plenario lo tramita y la sentencia la dicta el mismo juez que llevó la instrucción, procesó al inculcado y, posteriormente, lo acusó.

1.6) La duración de los procesos.

Los estudios practicados indican que los procesos penales en Chile, en promedio, tardan algo menos de dos años. Sin embargo, el sentido asignado al término *proceso*, puede dar una imagen distorsionada de las cifras. Ello, porque se considera proceso la tramitación judicial de cualquier denuncia por un hecho ilícito, aun cuando no haya ni siquiera un imputado por esa conducta. En el Cuadro N°2 se desglosan las cifras de duración por las etapas del proceso judicial criminal:

⁵ "Estadística de Población Penal a Cargo de Gendarmería de Chile-Marzo 1995", Dirección Nacional, Departamento de Planificación, Gendarmería de Chile.

⁶ Cristián Riego. "La prisión durante el proceso penal en Chile". Cuadernos de Análisis Jurídico. Nro. 16. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.

⁷ Estadísticas Materia Criminal Año 1992", Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Cuadro N° 2

PROCESO PENAL DURACIÓN POR ETAPAS (en días)⁸

Etapa	Promedio	Desviación Estandard	Mínimo	Máximo
Sumario	209	176	5	1.404
Acusatorio ⁹	14	46	1	1.160
Plenario	160	190	3	1.503
Ejecutorio (s/2ª inst). ¹⁰	67	91	1	891
Ejecutorio (c/2ª inst).	260	214	33	1.098
Primera Instancia	458	347	52	2.658
Segunda instancia	148	171	8	848
Cúmplase ¹¹	54	89	5	924

Fuente: Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales. Convenio Ministerio de Justicia - Universidad Católica de Valparaíso. 1986 - 1987 (Cit. por Haeussler, María Josefina, "Actividades de Apoyo de la Administración de Justicia en Chile", en Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, Tomo II. Administración de Tribunales. CPU, 1991. Pág. 405.

Las etapas de sumario y plenario fueron explicadas con anterioridad. La etapa acusatoria se inicia con el cierre del sumario y consiste en la formulación de la acusación. La etapa ejecutoria comprende el período entre la dictación de la sentencia de primera instancia y la ejecución de la misma. El cúmplase corresponde al período entre la dictación de la sentencia de segunda instancia y la notificación de ésta a los inculpados.

Otro estudio indica que la duración media de causas por los delitos de hurto y robo, desde la denuncia hasta la dictación de la sentencia, alcanza a 662 días. La moda¹² alcanza a 325 días. Los procesos que terminaron en sobreseimiento duraron en promedio 151 días y la moda fue de 99.¹³

⁸ Fuente: Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales. Convenio Ministerio de Justicia - Universidad Católica de Valparaíso. 1986 - 1987 (Cit. por Haeussler, María Josefina, "Actividades de Apoyo de la Administración de Justicia en Chile", en Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, Tomo II. Administración de Tribunales. CPU, 1991. Pág. 405.

⁹ Corresponde al inicio del plenario. Consiste en la redacción de la acusación.

¹⁰ Consiste en realizar los trámites necesarios para el cumplimiento de la sentencia dictada por el juez. Si no hay apelación por parte del imputado entonces no hay segunda instancia. Si hay apelación, ésta es resuelta en segunda instancia.

¹¹ Corresponde a los trámites necesarios para que se cumpla la sentencia dictada en la segunda instancia del proceso.

¹² Se define la moda como el valor observado con frecuencia más alta. En el caso de una distribución de frecuencias, la moda tiene el significado del valor típico o representativo.

¹³ El estudio se encuentra publicado como materiales de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación para el seminario "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Se denomina "Seguimiento de Causas Penales y Proposiciones Para Mejorar el proceso Penal". Fue elaborado por la Fundación Libertad y Desarrollo. Santiago, 1994.

En el Cuadro N°3 seesentan los resultados de otro informe¹⁴ referente al mismo tipo de delitos, sobre la base de 21 expedientes de Santiago de 1994, no escogidos aleatoriamente, arrojó los siguientes rangos de duración:

Cuadro N° 3

Frecuencia de los rangos de duración del proceso penal (1994)

Muestra de Expedientes

Rango de duración (meses)	Cantidad de Causas	% sobre total
hasta 2	4	19,0%
entre 2 y 4	8	38,1%
entre 4 y 6	2	9,5%
entre 6 y 8	2	9,5%
entre 8 y 10	2	9,5%
entre 10 y 12	1	4,9%
más de 12	2	9,5%
Total	21	100,0%

Fuente: "El Proceso Penal Chileno y la Protección de los Derechos del Imputado". Centro de estudios del Desarrollo. Santiago, 1994.

¹⁴ El estudio también se encuentra publicado como materiales de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación para el seminario "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Se denomina "El Proceso Penal Chileno y la Protección de los Derechos del Imputado". Centro de estudios del Desarrollo. Santiago, 1994.

1.7) La Producción del Sistema Judicial

Se mide la producción de los tribunales por el número de soluciones donde determinan la inocencia o culpabilidad de los imputados. Conviene, antes de seguir, señalar dos aspectos en relación con estas medidas:

- i) Los delitos aclarados y sancionados no son necesariamente los únicos productos del sistema.
- ii) Tampoco se puede decir que la aclaración y sanción de los delitos es un producto generado sólo por los tribunales de justicia.

El cuadro N°4-a muestra los motivos de término de las causas criminales entre 1985 y 1990. En el Cuadro N°4-b se detallan los motivos de término para algunos delitos que normalmente están siempre presentes en la preocupación de la ciudadanía.

Cuadro N° 4 -a¹⁵

MOTIVOS DE TÉRMINO DE CAUSAS PENALES EN JUZGADOS DE LETRAS¹⁶ 1985-1990

	S. Condenatoria	S. Absolutoria	Sob. Definitivo	Sob. Temporal	Otros Motivos	Total
1985	27,9%	0,9%	3,4%	56,1%	11,7%	100%
1986	27,7%	1,0%	3,0%	57,6%	10,7%	100%
1987	28,4%	0,3%	2,9%	55,5%	12,4%	100%
1988	31,4%	0,9%	2,7%	52,3%	12,2%	100%
1989	32,9%	1,1%	2,6%	50,9%	12,5%	100%
1990	30,0%	0,7%	3,1%	53,6%	12,6%	100%

Fuente: Elaboración en base los Anuarios de Justicia del Instituto Nacional de Estadísticas para los años 1985-1990

¹⁵ sentencias condenatorias, sentencias absolutorias, sobreseimientos definitivos (no hay delito o hay circunstancias que exoneran de responsabilidad), sobreseimientos temporales (no hay antecedentes suficientes en la investigación sobre la efectividad de la comisión del hecho, sobre su carácter de delito o sobre la participación de los imputados) otros motivos (generalmente acumulación de expedientes, es decir la causa continúa su trámite en otra causa que la comprende).

¹⁶ Los juzgados de letras ven causas de materia: criminal, laboral, menores y trabajo.

Cuadro N° 4-b

MOTIVOS DE TERMINO DE CAUSAS PENALES EN JUZGADOS DE LETRAS 1992

	S. Condenatoria	S. Absolutoria	Sob. Definitivo	Sob. Temporal	Otros Motivos	Total
Hurto	8,0%	0,7%	0,6%	80,8%	9,9%	100%
Robo con Violencia	7,6%	0,6%	0,4%	74,4%	17,0%	100%
Robo con Fuerza	4,1%	0,2%	0,1%	84,2%	11,4%	100%
Violación	9,5%	1,9%	0,7%	71,7%	16,2%	100%
Ley de Drogas	10,0%	2,1%	1,2%	80,9%	5,8%	100%
Homicidio	38,4%	4,0%	1,1%	35,3%	21,2%	100%
Lesiones	8,1%	1,0%	1,2%	63,5%	26,2%	100%

Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1995-Fundación Paz Ciudadana

Se entiende que un sistema judicial es exitoso en tanto que en el

- nivel social: tenga capacidad de identificar a los culpables de un delito y determinar para ellos el castigo acordado por la ley.
- nivel individual: tenga capacidad de absolver a quienes son inocentes de aquello que se les acusa.

A la luz de este criterio de éxito, puede decirse que los resultados de las tres primeras columnas de los cuadros 4-a y 4-b son indicativas del grado de éxito social del sistema judicial criminal; esto es, las sentencias condenatorias, absolutorias y sobreseimientos definitivos. El alto índice de sobreseimientos temporales, que indica el fracaso de la investigación, ha dado lugar a múltiples juicios críticos a nuestro sistema de justicia criminal. La Reforma Procesal Penal propuesta se inspira en algunas de estas críticas, en particular las relativas a las limitaciones del sistema vigente en materia de racionalización de la investigación, por una parte; y, por la otra, las relativas a la necesidad de que la sentencia sea el resultado de un proceso "competitivo", en el que los diversos actores - juez sentenciador, fiscal, defensa- hayan tenido ocasión de contraponer efectivamente su actuación, en vez de la concentración actual en una sola persona (que es simultáneamente juez instructor -o fiscal- y sentenciador); este esquema conduce a la delegación en funcionarios subalternos y a mayor indefensión del acusado.

II) Bases para la racionalización de la selección de los delitos a investigar

Toda sociedad expresa de dos maneras complementarias su disposición a gastar recursos para enfrentar la delincuencia:

- i) Estableciendo penas para los delitos, por medio de la ley.
- ii) Asignando recursos a la función de poner en práctica la ley, esto es, recursos para el sistema policial, judicial, penitenciario, etc.

En general, las penas tienden a ser estables, sufriendo sólo cambios menores en cada momento del tiempo. Por otra parte, la aplicación de la ley es el instrumento que permite a la sociedad tener un comportamiento flexible frente a la delincuencia, sea porque la intensidad con que se presenta el fenómeno pudiera variar, o porque el interés del ciudadano en esta materia, que se supone canalizado a través del sistema político, aumenta o disminuye en relación con otros gastos públicos.

Siendo así, año a año el sistema judicial debe atenerse tanto a las restricciones que plantea la técnica judicial -capacidad de investigar y juzgar delitos específicos- como a la restricción presupuestaria que enfrenta¹⁷; (obviamente, también estará limitado por los recursos cooperadores con la justicia -policía, gendarmería, etc.- y por la política de remuneraciones aplicada, en tanto ésta condiciona el tipo de capital humano que se pueda contratar).

El análisis que sigue centra la atención en las primeras dos cuestiones, esto es, los aspectos técnicos y la restricción presupuestaria del sistema judicial. Ello de ninguna manera implica desconocer la importancia de los restantes determinantes de la acción judicial (su producto); se trata solamente de una simplificación, para poder identificar con nitidez cambios importantes implícitos en la Reforma Procesal Penal.

En la práctica, todo sistema de justicia criminal debe sujetarse a las restricciones presupuestarias y a las restricciones técnicas (aquel marco de referencia que ha establecido la sociedad para concentrarse en la persecución de algunos delitos y dedicar menos o ningún esfuerzo a la persecución de otros delitos) aprobadas por la sociedad. El sistema selecciona las causas que puede investigar y desecha otras, lo que realiza mediante algún criterio preestablecido formalmente en la ley, en los reglamentos de las instituciones a cargo de la persecución penal o, asimismo, en las políticas aprobadas por las instituciones persecutorias. Alternativamente, esta selección se puede producir mediante mecanismos informales, esto es, no declarados públicamente en ninguna instancia, sino sujetos a la discrecionalidad de los operadores del sistema de justicia criminal; es lo que ocurre cuando el aparato político *de facto* delega en el juez individual y en el sistema judicial la decisión de qué investigar, sin proporcionar los recursos necesarios para cumplir con esta tarea en forma total.

¹⁷ Sin embargo, en un análisis más amplio, la restricción presupuestaria no debiera ser un dato sino una variable del problema. Por cuanto, el temario del presupuesto total también debiera guardar relación con los beneficios que puede producir un sistema judicial.

Se entiende aquí que una política de persecución criminal es el marco de referencia formalmente establecido por la sociedad, con el fin de orientar la asignación de recursos en el procesamiento de denuncias por parte del sistema judicial. En Chile no existe una política de persecución criminal formalmente establecida por el sistema de justicia. Tampoco hay ley o reglamento que regule la selección de delitos a investigar. Sin embargo, esta selección existe en dos niveles. Por una parte, la Corte Suprema puede dar instrucciones a los jueces; y, por otra, esa selección fluye de la discrecionalidad con que está facultado cada juez, lo que en la práctica implica que ella se realiza mediante mecanismos informales por medio de los actuarios¹⁸, de la policía o del juez. En otras palabras, su discrecionalidad determina los delitos a investigar y el grado de profundidad con que se insista en la investigación. El juez, por medio de los actuarios, emite las órdenes de investigar y decide si son necesarios nuevos trámites o si se debe archivar la causa.

Los actuarios, por lo general, no cuentan con la preparación (el capital humano) necesaria para determinar la mejor selección de los delitos a investigar desde el punto de vista de la eficiencia técnica y social. En consecuencia, en algunos casos se invierten recursos en la investigación de casos a cuyo respecto la restricción técnica no permitirá llegar a algún resultado. No se asignan los recursos de forma de maximizar la productividad; no se concentran las investigaciones allí donde sí es posible obtener algún resultado.

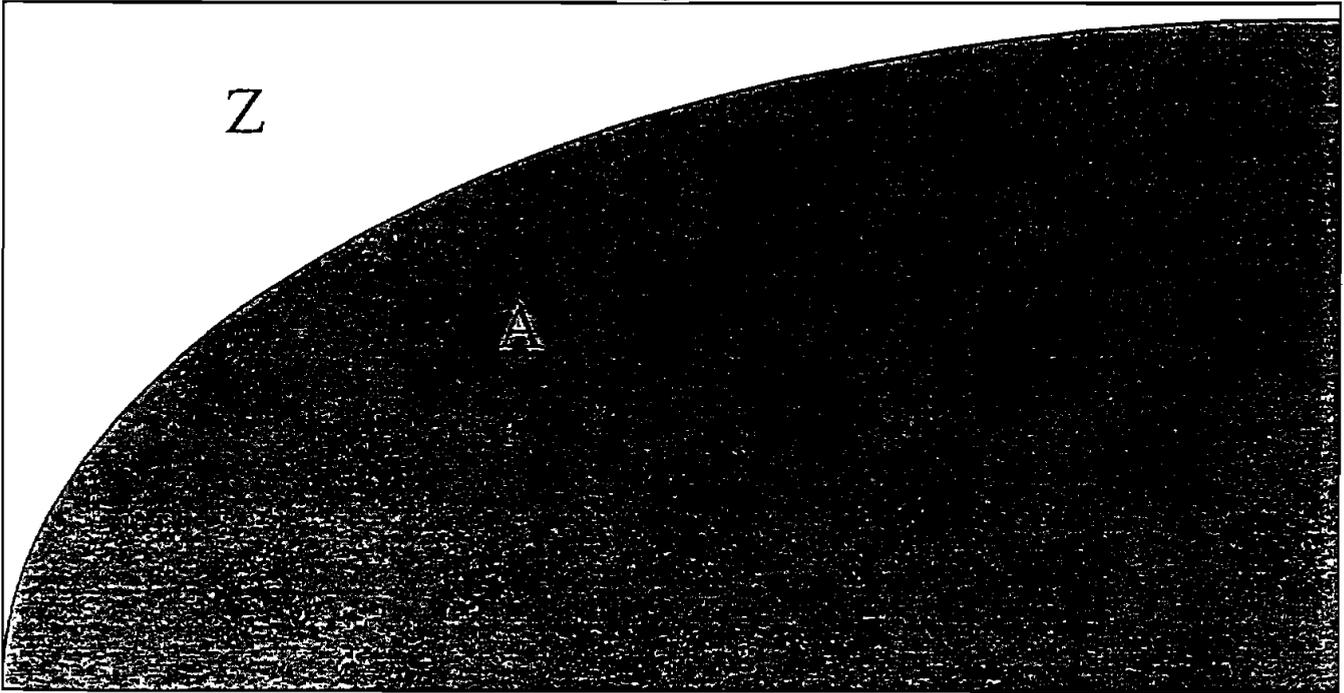
2.1) La racionalización de la investigación: conceptos generales

Desde el punto de vista de la eficacia de la investigación, los delitos pueden ser separados en dos grupos: aquellos a cuyo respecto la restricción técnica disponible permite que una investigación produzca algún resultado, y aquellos respecto de los cuales la investigación no producirá ningún resultado, sea cual fuere la técnica judicial.

Con el fin de avanzar en el análisis, aquí se entenderá que una investigación alcanza algún resultado cuando se cumplen los siguientes pasos:

1. Se da una orden de investigar.
2. La orden vuelve al tribunal con nuevos antecedentes pertinentes al caso, esto es, antecedentes relevantes que no tenía el tribunal al momento de emitir la orden.

¹⁸ Por actuario se entiende a los empleados judiciales que reciben las denuncias en los tribunales, llevan los expedientes, toman declaraciones, etc. El actuario posee experiencia en el funcionamiento del sistema, sin embargo no cuenta con estudios legales.

Figura 2La Frontera Técnica de Investigación de Delitos Denunciados

El rectángulo de la figura 2 representa el conjunto de los delitos que se denuncian. Este universo se compone de los delitos tipo A, aquellos en que la investigación, dada la restricción técnica, puede llegar a algún resultado; y los tipo Z, donde no se obtendrá ningún resultado al investigar, dado que no existe la técnica necesaria para ello.

Dependiendo de los recursos totales que la sociedad asigne al sistema judicial y de la productividad con que éste los emplee (lo que incluye su capacidad de dedicar los recursos efectivamente a los delitos comprendidos en "A" y no en "Z"), se obtiene aquella parte de los delitos tipo A que son efectivamente investigados.

La investigación de los delitos es, sin embargo, un asunto heterogéneo; existen casos más simples y otros inmensamente complejos. En consecuencia, al asignar una misma cantidad de recursos a la investigación de cada uno de los casos tipo A que se presenten, casi con certeza se observará que los resultados logrados en las respectivas investigaciones diferirán; así, al asignar recursos en forma pareja por denuncia, el resultado por cada \$ 1 de gasto será distinto para cada delito del área A.

Ese distinto nivel de complejidad de los delitos del área A, conjuntamente con la restricción presupuestaria, obliga a una selección de casos a investigar, si lo que se busca es un óptimo uso de recursos por parte del sistema judicial. Una asignación eficiente de recursos al interior del grupo A, propendería a igualar en el margen el rendimiento judicial por peso gastado.

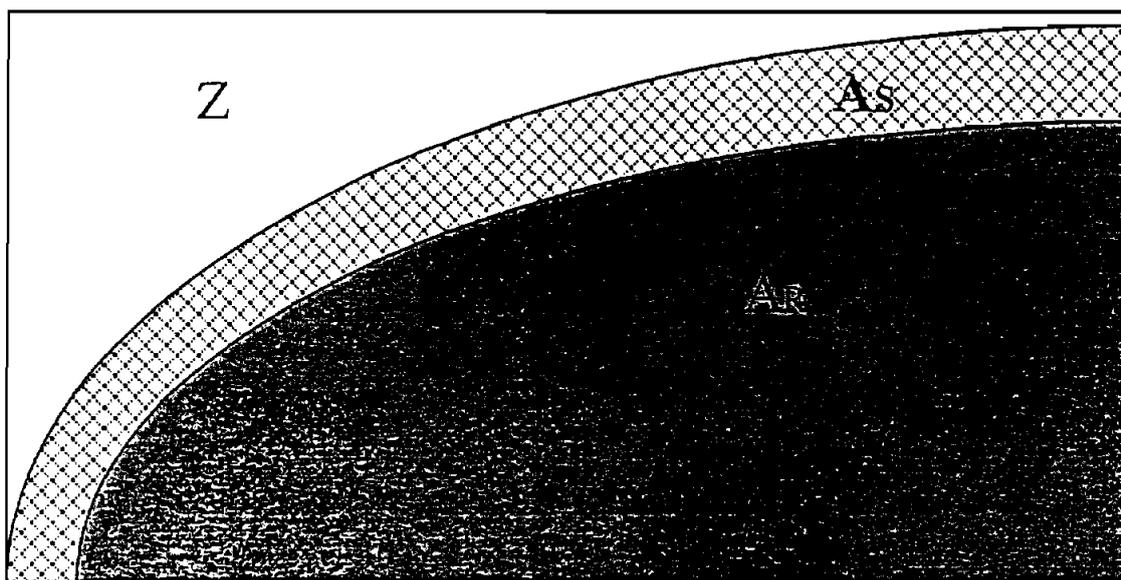
Ahora bien, el mencionado rendimiento judicial se configura por dos elementos: primero está el efecto que tiene el uso de recursos para investigar el caso en el esclarecimiento de la verdad; y, segundo, el valor que la sociedad asigne a dicho esclarecimiento. El indicador más usual para determinar este último valor, es la sentencia asignada al delito respectivo, por cuanto se entiende que la sociedad como un todo está dispuesta a pagar el costo total que la sentencia signifique para el condenado.

Hasta aquí el análisis se ha centrado en lo técnico y en la asignación racional de recursos que de ahí se deriva; es necesario incorporar ahora la restricción presupuestaria. En lo que sigue, el análisis se centra en distinguir entre componentes de las áreas A y Z, lo que técnicamente puede y no puede investigarse. Los eventuales desequilibrios de asignación de recursos entre diversos delitos, debido a las limitaciones que enfrenta el sistema judicial, llevan a diferenciar entre los delitos del área A que se ubican en la región A_s (sin recursos suficientes para que la investigación produzca resultado), y los del área A_r (con recursos suficientes para que la investigación produzca algún resultado). Es decir, el límite entre A_r y A_s queda establecido solamente por la restricción presupuestaria y/o por la asignación de recursos ante un presupuesto dado (Figura 3).

Dicho de otra manera: existe una discontinuidad en la generación de productividad social de la investigación criminal. Si lo que se busca es esclarecer la verdad judicial para llegar a una sentencia condenatoria o absolutoria, tanto la investigación que va más allá de esta meta como aquella que no es suficiente para lograrla, tienen poco o ningún valor social. De modo que, en el extremo, distribuir un presupuesto dado en la investigación de todos los delitos tipo A, podría llevar a una situación en que la productividad social de estos recursos es cero en todos los casos, y todas las denuncias terminen en una sentencia de sobreseimiento temporal.

Un ejemplo permite ilustrar esta idea. Supóngase que el sistema judicial asigne su presupuesto de forma tal de equiparar la productividad social por peso gastado en investigar delitos del área A: tal vez ninguna o muy pocas arrojen resultados suficientes como para procesar a los inculpados. Dado esto, el sistema judicial podría concentrar el uso de recursos en un subsector de A, esto es A_r , dedicando al resto, A_s , solamente el mínimo de recursos que pueda exigir la ley. Si bien ésta no es la única posibilidad, el ejemplo permite apreciar lo que está implícito en el límite $A_r - A_s$.

Figura 3

La Frontera Técnica y la Frontera Presupuestaria de Recursos Asignados a Investigar

La primera frontera, aquella que divide los delitos entre los de tipo Z y los de tipo A, depende de la técnica disponible para investigar delitos. La segunda frontera, aquella que divide los delitos en los de tipo As y los del área Ar, nace de una asignación racional -es decir, optimizante- del presupuesto entregado al sistema judicial. Esta segunda frontera depende de la magnitud de la restricción presupuestaria y de las dificultades técnicas mismas de la investigación y de la valoración social¹⁹. En síntesis, la asignación racional de recursos al interior del sistema judicial dependerá de su capacidad técnica, de la productividad social de los recursos por peso de gasto y de las regulaciones que enfrenta el sistema judicial para disponer plenamente del presupuesto proporcionado; por ejemplo, en tanto la regulación establezca que toda denuncia deberá ser investigada, es posible que el sistema termine por gastar en casos del área Z; asimismo, el sistema podría tener dificultades para igualar en el margen la productividad social por cada 1\$ del presupuesto asignado. En otros términos, no sólo deben considerarse una restricción técnica y otra presupuestaria, sino que también debe tomarse en cuenta la naturaleza del marco institucional, que condiciona la asignación racional de un presupuesto dado.

19

Un punto adicional y que también debe tomarse en consideración es que los resultados de la investigación dependen tanto de la técnica judicial como de la policial. En consecuencia, el límite técnico, que divide los delitos entre los tipo B y los tipo A depende de ambas técnicas disponibles. Para que la sociedad pudiese alcanzar esa frontera debería contar con los recursos humanos y no humanos idóneos y en las magnitudes requeridas.

2.2) Hacia la racionalización de la investigación en el sistema actual

En el punto anterior (2.1), sintetizado en la Figura 3, se propone dividir la investigación de las denuncias en tres grupos, AR, As y Z. En esta sección se adapta ese ordenamiento general con el fin de avanzar en la estimación empírica de la realidad chilena en esta materia. La clasificación propiamente tal recién se emprende en el Tema 3.

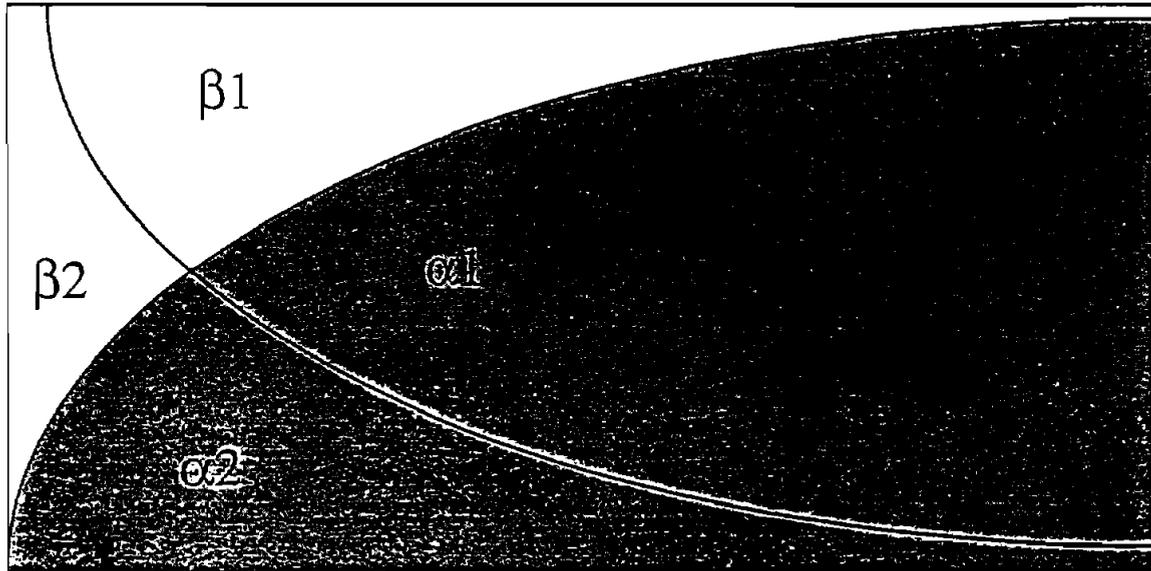
El diagnóstico del sistema actual señala que los actuarios ordenan investigar una amplia gama de delitos; en términos de las áreas de las Figuras 2 y 3, se estarían investigando delitos del área A, así como también una fracción no despreciable del área Z. La razón de este proceder se encuentra en la ley, que ofrece pocas posibilidades de flexibilidad en esta materia, sin perjuicio de que, eventualmente, también incida el capital humano del sistema.

Cabe subrayar que el resultado de estas investigaciones no es parejo ni siempre útil a los fines de la justicia. No sólo se dedican recursos a delitos que por razones técnicas o presupuestarias correspondería ignorar, sino que, en el grupo de delitos que debieran ser investigados (área AR de la figura 3), los resultados no son parejos en cuanto a su aporte a la justicia. Hay, en este sentido, investigaciones adecuadas y no adecuadas. Es evidente que este último desequilibrio podría ser corregido con mayor presupuesto, pero lo que aquí se busca resaltar y, en definitiva es parte central de la Reforma Procesal Penal propuesta, es que al menos parte de estos resultados inadecuados son consecuencia de un problema en la asignación de los recursos para un presupuesto dado. Problemas que, en alguna medida, podrían ser subsanados con reformas que permitan al sistema judicial una mayor flexibilidad en su decisión de qué investigar y, también, mayor flexibilidad en cuanto a la forma de generar condenas.

Con el fin de operacionalizar este planteamiento, se entenderá por investigación "adecuada" aquella que cumple con los siguientes cuatro pasos (por cuanto el hecho de llegar a la etapa cuatro aumenta las probabilidades de que la investigación genere resultado):

1. *Se da una orden de investigar*
2. *La orden vuelve al tribunal con nuevos antecedentes, esto es, antecedentes que no tenía el tribunal al momento de emitir la orden o, al menos , la policía realiza un esfuerzo serio por obtenerlos.*
3. *El juez realiza un examen personal del expediente y analiza críticamente su contenido; planteando nuevas diligencias , si es necesario.*
4. *Se practican diligencias de prueba relevantes: (testigos, peritos, imputados, careos y reconocimientos).*

Sin embargo, la posibilidad de que una investigación complete la etapa 4 no sólo depende de los factores arriba señalados, sino también de la cantidad de recursos que se asignan al caso. Esto lleva a replantear las áreas anteriormente señaladas.

Figura 4La Investigación de Delitos en el Sistema de Justicia Criminal Actual

Se entenderá en esta operacionalización que A_s se identifica con la investigación de denuncias que técnicamente podrían ser tratadas, pero que, por razones presupuestarias, debieran ser ignoradas. Es evidente, entonces, que el tamaño de A_s va a depender inversamente del presupuesto total; en este sentido, la clasificación que se desarrolla más adelante en el punto 3, refleja las condiciones actuales a que está sometido el sistema judicial.

En la figura 4 se agrupan en β tanto los delitos tipo Z como los casos A_s , es decir, los casos que en el óptimo social no debieran ser investigados ($\beta_1 + \beta_2 = Z + A_s$). β_1 representa el conjunto de delitos que se ubican en el área β y en los que hay algún grado de investigación en la actualidad. β_2 representa el conjunto de delitos que se ubican en el área β y en los que no se realiza investigación en el sistema actual. Sea por razones técnicas y/o presupuestarias, la sociedad no debiera dedicar recursos a investigar los delitos del grupo β_1 ; la omisión de un esfuerzo investigativo en los delitos del grupo β_2 es, por otra parte, óptima.

A su vez, el área de las denuncias A_R en la Figura 4 corresponde al sector α , distinguiéndose dos subgrupos: α_1 , donde la investigación es adecuada, y α_2 , donde no lo es. Para que esta forma de presentar el asunto resulte congruente con el planteamiento general y con la existencia de una restricción presupuestaria dada, implícitamente el área

α_2 debiera estar definida de forma tal que el presupuesto gastado en β_1 alcanzara para cubrir α_2 . (En la clasificación posterior este punto no pudo ser controlado).

2.3) La racionalización de la investigación en el nuevo sistema propuesto

Según la reforma propuesta, se otorga al sistema una mayor discrecionalidad, sujeta a fuertes controles en su uso, para decidir qué denuncias investigar y cuáles dejar de lado. Asimismo, al crear mecanismos de negociación, la reforma abre nuevas oportunidades técnicas para generar una sentencia.

Estas tareas estarán a cargo de un subsistema de fiscalía dentro de un marco establecido por la política de investigación (refrendada en un lineamiento general por el Poder Legislativo).

El establecimiento de los fiscales y la consecuente especialización del capital humano en el nuevo sistema, tanto de los fiscales como de los jueces, podrá elevar la calidad del trabajo de estos recursos y, además, beneficiaría su productividad. El primer asunto, aunque es de suma importancia, no se examina mayormente en este estudio; el segundo se recoge implícitamente en las simulaciones de costo del nuevo sistema (sección 4).

3) Clasificación de los delitos en Chile

Para evaluar el costo del nuevo sistema se compara éste con el actual sobre la base de que ambos investigan "adecuadamente" todos los delitos del área α . Con tal fin se procede a clasificar los delitos que se registran en el país.

3.1) La frontera entre los delitos investigables (área α) y los no investigables (área β).

La delimitación del área de delitos que debieran ser objeto de una actividad de análisis y recolección de antecedentes en el sistema propuesto fue realizada por un grupo de jueces, abogados y miembros del equipo técnico que redactó el anteproyecto de Código de Procedimiento Penal, a partir de su experiencia en el examen de casos y en el funcionamiento del sistema.

La proyección se hizo a partir de los delitos de que hoy conoce el sistema, según las estadísticas judiciales, desagregadas éstas por grupos de delitos, determinando cuántos de los casos que hoy llegan al sistema debieran ser abordados por los fiscales en un trabajo conjunto con la policía, y cuántos abandonados.

Los criterios para la selección fueron los siguientes:

- La amplitud de las facultades con que contaría el fiscal para no iniciar una investigación, sea cerrando definitivamente el caso o dejándolo archivado hasta que aparezcan nuevos antecedentes; (en general, estas facultades son más restringidas a medida que la pena que corresponde al delito es más importante).

- Las posibilidades reales de obtener algún resultado en la investigación. Estas, en general, dependerán de los antecedentes que acompañen la denuncia o el parte policial. Se supone que se abandonarán aquellos casos en que existan insuficientes antecedentes para iniciar una investigación. Es decir, casos en los que si la investigación se iniciase, ella estaría condenada a fracasar por razones técnicas y/o presupuestarias; (por ejemplo, delitos callejeros contra la propiedad en que no haya testigos, inculpados u otros antecedentes).
- La gravedad del delito, en especial en cuanto a la percepción social. Se partió de la base de que los fiscales no podrán abandonar delitos percibidos como muy graves por la víctima o por la comunidad, aun cuando su resolución sea difícil. Tal es el caso de los homicidios, los atentados sexuales o delitos económicos de gran impacto, por ejemplo.

Cabe recordar que la clasificación resultante refleja las condiciones imperantes, en especial la presupuestaria y la actual tecnología para generar condenas. En consecuencia, y como ya se señaló, los porcentajes que figuran en el Cuadro N° 5 tienen por objeto establecer un escenario de análisis y comparación para el fin de presentar una evaluación de la Reforma Procesal Penal. No deberían entenderse de ninguna manera como una guía o plan de trabajo, de implantarse dicha reforma. Ello, precisamente porque el sistema, en tal caso, contaría con una flexibilidad que ahora no tiene. Por otra parte, y sobre todo para la primera etapa de funcionamiento del nuevo sistema, estos porcentajes son, por ahora, el mejor predictor de que se dispone. En el Cuadro N°6 los porcentajes del Cuadro N°5 se traducen en cantidad de causas.

Cuadro N° 5

Proporción de delitos investigables y no investigables de acuerdo a experiencia práctica

Grupos de Delitos	% Delitos	% Delitos	Total
	Tipo α	Tipo β	
Drogas	70%	30%	100%
Alcoholes	5%	95%	100%
Contra la Propiedad	50%	50%	100%
Contra la Vida	95%	5%	100%
Lesiones	75%	25%	100%
Sexuales	100%	0%	100%
Económicos	75%	25%	100%
Otros	50%	50%	100%

Fuente: Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1994.

Cuadro N° 6

Cantidad de delitos investigables y no investigables de acuerdo a experiencia práctica, 1992

Grupos de Delitos	N° Delitos Tipo α	N° Delitos Tipo β	Total
Drogas	5.753	2.466	8.219
Alcoholes	8.410	159.796	168.206
Contra la Propiedad	83.718	83.717	167.435
Contra la Vida	2.901	153	3.054
Lesiones	39.713	13.238	52.951
Sexuales	6.206	0	6.206
Económicos	22.980	7.660	30.640
Otros	47.869	47.869	95.738
Total	217.550	314.899	532.449
Total %	41%	59%	100%

Fuente: Construido a partir de Cuadro 5 y Estadísticas Materia Criminal 1992, Corporación Administrativa del Poder Judicial, 1994.

3.2) Clasificación de delitos acorde a las categorías α_1 , α_2 , β_1 , β_2 .

El área α se obtuvo a partir del criterio de expertos en el sistema de justicia criminal tal como se relata en la sección anterior y se sintetiza en los cuadros 5 y 6. De este grupo de delitos se obtiene un subconjunto, aquel grupo en que se realizó una investigación "adecuada". El criterio escogido para circunscribir este último grupo se basa en los pasos cumplidos por la investigación. En particular si ésta cubre los siguientes cuatro pasos el caso queda en el grupo α_1 .

1. *Se da una orden de investigar*
2. *La orden vuelve al tribunal con nuevos antecedentes, es decir, antecedentes que no tenía el tribunal al momento de emitir la orden. o al menos la policía realiza un esfuerzo serio por obtenerlos.*
3. *El juez realiza un examen personal del expediente y analiza críticamente su contenido; planteando nuevas diligencias si es necesario.*
4. *Se practican diligencias de prueba relevantes: (testigos, peritos, imputados, careos y reconocimientos).*

El residuo de los delitos pertenecientes al área α se agrupó en el área α_2 .

Luego:

$$\alpha_2 = \alpha - \alpha_1$$

El actual sistema de justicia criminal investiga la totalidad de los delitos en los que se puede obtener algún resultado (área α) y parte de los delitos en los que no es posible resultado alguno (área β_1). En los cuadros N° 7 y N° 8 se presenta la composición porcentual, así como el número de delitos investigados por el actual sistema de justicia criminal. Para obtener el subconjunto de delitos del área β_1 y α se realizaron entrevistas con jueces. En estas entrevistas se les preguntó, por las cantidades de causas que pasaban por las cuatro etapas mencionadas anteriormente. Posteriormente se promediaron las respuestas de los jueces. Con este promedio se obtuvo el número de delitos investigados. Después, por diferencia entre los delitos investigados por el actual sistema y los pertenecientes al área α , se obtuvieron los delitos del área β_1 . Es decir:

$$\beta_1 = \text{Delitos Investigados} - \alpha$$

Cuadro N° 7

Delitos en los que el actual sistema realiza investigación por tipo de investigación y delito (%)

Grupos de Delitos	% Delitos Investigados	% Delitos Tipo α	% Delitos Tipo β_1
Drogas	98%	70%	28%
Alcoholes	5%	5%	0%
Contra la Propiedad	93%	50%	43%
Contra la Vida	100%	95%	5%
Lesiones	90%	75%	15%
Sexuales	100%	100%	0%
Económicos	100%	75%	25%
Otros	58%	50%	8%

Fuente: Entrevistas con jueces y Cuadro 5

Cuadro N° 8

Delitos en los que el actual sistema realiza investigación: por tipo de investigación y delito

(N°)

Grupos de Delitos	N° Delitos Investigados	N° Delitos Tipo α	N° Delitos Tipo β 1
Drogas	8.055	5.753	2.302
Alcoholes	8.410	8.410	0
Contra la Propiedad	155.715	83.718	71.997
Contra la Vida	3.054	2.901	153
Lesiones	47.656	39.713	7.943
Sexuales	6.206	6.206	0
Económicos	30.640	22.980	7.660
Otros	55.528	47.869	7.659
Total	315.264	217.550	97.714
Total %	100%	69%	31%

Fuente: Cuadros 6 y 7

A partir de los delitos del área α 1 se obtuvieron los del área α 2 por diferencia:

$$\alpha_2 = \alpha - \alpha_1$$

Los resultados se muestran en los Cuadros N° 9 y 10.

Cuadro N° 9

Delitos con investigación "adecuada" e "inadecuada"

(%)

Grupos de Delitos	% Delitos Tipo α	% Delitos Tipo $\alpha 1$	% Delitos Tipo $\alpha 2$
Drogas	70%	28%	42%
Alcoholes	5%	1%	4%
Contra la Propiedad	50%	7%	43%
Contra la Vida	95%	27%	68%
Lesiones	75%	27%	48%
Sexuales	100%	15%	85%
Económicos	75%	64%	11%
Otros	50%	2%	48%

Fuente: Entrevistas con jueces y Cuadro 5

Cuadro N° 10

Delitos con investigación "adecuada" e "inadecuada"

(N°)

Grupos de Delitos	N° Delitos Tipo α	N° Delitos Tipo $\alpha 1$	N° Delitos Tipo $\alpha 2$
Drogas	5.753	2.301	3.452
Alcoholes	8.410	1.682	6.728
Contra la Propiedad	83.718	11.721	71.997
Contra la Vida	2.901	825	2.076
Lesiones	39.713	14.297	25.416
Sexuales	6.206	931	5.275
Económicos	22.980	19.610	3.370
Otros	47.869	1.915	45.954
Total	217.550	53.282	164.268
Total %	100%	24%	75%

Fuente: Cuadro 6 y Cuadro 9

3.3) La productividad en el sistema actual y costo por delito investigado exitosamente

En el actual sistema de justicia criminal, cuando las investigaciones no cumplen los siguientes pasos:

1. *Se da una orden de investigar*
2. *La orden vuelve al tribunal con nuevos antecedentes, es decir, antecedentes que no tenía el tribunal al momento de emitir la orden. o al menos la policía realiza un esfuerzo serio por obtenerlos.*
3. *El juez realiza un examen personal del expediente y analiza críticamente su contenido; planteando nuevas diligencias si es necesario.*
4. *Se practican diligencias de prueba relevantes: (testigos, peritos, imputados, careos y reconocimientos).*

La causa normalmente es archivada para ser sobreseída temporalmente por falta de antecedentes que permitan alguna conclusión.

Por otra parte, se puede decir que el producto del sistema actual en lo referente a la investigación, es igual al número de delitos del área $\alpha 1$. Es decir, al número de delitos en los que se realiza una investigación "adecuada", independientemente de si la investigación logra llegar a alguna conclusión o no.

A su vez, la productividad del sistema se puede expresar como el rendimiento del gasto en justicia criminal de la siguiente forma:

$$P = \frac{\text{Número de delitos área } \alpha 1}{\text{Gasto Sistema Actual}}$$

P representa el número de delitos que se investigan "adecuadamente" por cada peso gastado en el sistema de justicia criminal. El recíproco de P es el costo del sistema judicial actual de investigar adecuadamente un delito promedio.

4) El costo de investigar adecuadamente todos los delitos investigables (área α)

En esta sección se determina el gasto del sistema judicial para desarrollar una investigación adecuada de todos los delitos investigables. El objetivo final es comparar el gasto del sistema actual y de la reforma propuesta al tratar todos los casos investigables correspondientes al año 1992. Se trata de una simulación para determinar cuál de los dos sistemas, el actual o el propuesto, desempeña la tarea a menor costo. Es decir, es una comparación de costo entre dos maneras de generar el mismo producto: investigar adecuadamente los delitos del área α .²⁰

²⁰ Como ya fue señalado, se considera solamente el gasto del sistema judicial. Si para poder desarrollar el mencionado acto de producción se requiriese de recursos adicionales de policía, ello no se considera aquí, aún cuando el nuevo sistema y debido a la negociación podría a la postre, resultar ser menos exigente en esta materia.

En las estimaciones que siguen, el costo de investigar adecuadamente los delitos tipo α , incluye las etapas posteriores a la investigación. O sea, se trata del costo de investigar adecuadamente los delitos tipo α y de completar el proceso judicial, llegando hasta la absolución o condena en aquellos casos en que los antecedentes lo justifiquen.

4.1.) El costo en el sistema de justicia criminal actual

Dada la productividad, P , se determinan los recursos que se necesitarían para investigar "adecuadamente" el área α_2 por el actual sistema.

Es decir,

Gasto necesario para investigar "adecuadamente" $\alpha_2 = G_2$

$$G_2 = (1/P) \times N^\circ \text{ de delitos equivalentes área } \alpha_2$$

El gasto en justicia criminal²¹ (incluyendo parte del gasto total de los tribunales de justicia, de las Cortes de Apelaciones, de la Corte Suprema y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial) durante 1994 fue igual a US\$38.427.417 (US\$ de diciembre de 1994).

El número de delitos pertenecientes al área α_1 es igual a 53.282 (Cuadro 10)

Luego, el costo promedio por delito es :

Gasto promedio actual sistema por delito investigado "adecuadamente" = US\$ 721

$$(US\$38.427.417 / 53.282 \text{ delitos}) = US\$ 721 \text{ por delito.}$$

El número de delitos del área α_2 es igual a 164.268 (Cuadro 10); por lo tanto, el costo de investigar estos delitos sería igual a:

$$US\$ 118.437.228 = US\$ 721 \times 164.268 \text{ delitos}$$

Investigar "adecuadamente" el número total de delitos investigables, con el actual sistema de justicia criminal, el área α , costaría:

$$US\$ 156.864.645 = US\$ 38.427.417 + US\$ 118.437.228^{22}$$

²¹ Calculado a partir del estudio "Costo de la Justicia Criminal en 1993", Corporación de Promoción Universitaria, Fundación Paz Ciudadana, Ministerio de Justicia de Chile. Documento de trabajo para los anteproyectos de la reforma del procedimiento penal.

²² Esta cantidad es una subestimación del gasto total que representaría investigar α_2 si es que la división entre ambos tipos de delitos se hace en función de su dificultad. Si α_1 corresponde a delitos más fáciles de investigar que α_2 , entonces calcular el costo de investigar α_2 en base al costo de investigar α_1 subestima el costo total. Por otra parte, actualmente algo se gasta en investigar α_2 y la metodología usada le asigna un valor nulo a ese gasto.

4.2) Costo de investigar adecuadamente todos los delitos investigables (área α) en el nuevo sistema de justicia criminal .

Según su diseño, el nuevo sistema, equipado con el presupuesto correspondiente, es capaz de investigar adecuadamente todos los delitos del área α . Para ello, considerando el número de delitos del área α , se procedió a calcular los tiempos necesarios para la realización de una investigación adecuada, así como los tiempos necesarios para el funcionamiento del resto del sistema, en conformidad con estos niveles de investigación. Un grupo de jueces, abogados, y miembros del equipo técnico que redactó el anteproyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal estimó los tiempos requeridos en materia de fiscales, jueces de control de garantía y jueces orales. Con estos tiempos y con la jornada laboral de cada uno de estos agentes, se calculó el número de jueces de control de garantía, de juicio oral y de fiscales necesarios. A partir de este número se calculó el personal de apoyo que requeriría cada uno. Asimismo, con el total de agentes necesarios se calcularon las necesidades de equipamiento, infraestructura y gastos de operación. El detalle de estos cálculos se halla en los estudios: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público - Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile (1994); "Estudio Preliminar N ° 5 del Costo de los Tribunales Orales y del Ministerio Público", Corporación de Promoción Universitaria, Fundación Paz Ciudadana, Ministerio de Justicia (1996).

Estos estudios determinan que el gasto total del nuevo sistema de justicia criminal para poder investigar adecuadamente los delitos del área α sería igual a:

Gasto Nuevo Sistema Justicia Criminal para investigar α = US\$ 119.224.008

Gasto promedio nuevo sistema por delito investigado "adecuadamente" = US\$548

(US\$ 119.224.008 / 217.550 delitos) = US\$ 548 por delito.

Se supone que el nuevo sistema de justicia criminal no destina recursos a investigar delitos del área β , ya que dispone de la facultad para poder rechazar la investigación de los delitos pertenecientes a esa área, y no incurre en costo innecesario por este concepto.

Sin embargo, el sistema propuesto incorpora el efecto de negociación entre el fiscal y el imputado, entre la víctima y el imputado, y la suspensión condicional del procedimiento, mecanismos ausentes en el sistema actual. La primera, la negociación entre fiscal e imputado, es una forma alternativa de generar el producto justicia, que significa un menor uso de recursos, pero también una pena eventualmente distinta a la que se obtendría a través del juicio. La segunda, la negociación víctima-imputado, exige una participación indirecta del sistema y precisa de pocos recursos de tribunales; para los fines del presente cálculo, se ignorará.

La cifra de US\$548 por delito se corrige, pues, buscando uniformar el producto de ambos sistemas, eliminando para este cálculo la negociación imputado-fiscal y la suspensión

condicional del procedimiento, del nuevo sistema; se supone, entonces, y sólo para fines de comparación, que cada delito del área α va a juicio con el nuevo sistema.

Se estima el efecto de que los casos que obtenían solución a través de la negociación lo hagan ante tres jueces en un juicio. Esta estimación de volumen de casos se traduce en la carga laboral adicional que significa para jueces y el fiscales tener que asistir a más juicios: Esta carga laboral adicional determina las mayores necesidades de abogado defensor y del resto del personal que apoya a fiscales, jueces y abogados defensores. Luego, conociendo el número adicional de fiscales, jueces, abogados defensores y resto del personal necesario, se calcula el mayor costo en remuneraciones, infraestructura, capacitación y equipamiento que significaría el nuevo sistema desprovisto de negociación.

El mismo procedimiento seguido para la negociación se realiza con la eliminación de la suspensión condicional del procedimiento.

Sin embargo, antes de entrar en estos afinamientos, en la sección 4.2.1 se describe en detalle cómo se determina la carga laboral en el nuevo sistema. Luego, en la sección 4.2.2 se abordan los criterios usados para identificar estos requerimientos. Finalmente en la sección 4.2.3 se explica cómo se valorizaron los recursos.

4.2.1.) La estimación de la carga laboral del nuevo sistema de justicia criminal

En esta sección se explica cómo se calculó la carga laboral del nuevo sistema de justicia criminal, en el trabajo "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final", Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. En dicho estudio, una comisión de expertos compuesta por abogados, jueces y miembros del equipo técnico que tuvo a su cargo la redacción del Código de Procedimiento Penal propuesto, estimó los tiempos necesarios para el funcionamiento del nuevo sistema.

4.2.1.1.) El Ministerio Público

El trabajo del fiscal fue dividido en las siguientes etapas:

- Etapa 1 \Rightarrow Evaluación de la denuncia:

Habiendo tenido conocimiento el Ministerio Público de la existencia de una denuncia, ésta es analizada para decidir si se solicitan más antecedentes sobre el hecho denunciado o si se archiva. Esta decisión depende de la política criminal adoptada por el Ministerio Público, según se lo permita la ley (ver discusión general en la sección 2 para los determinantes).

- Etapa 2 \Rightarrow Recolección de antecedentes básicos:

El fiscal ordena recolectar información básica sobre el hecho denunciado. Una vez que la recibe, determina si:

- la denuncia se archivará, a la espera de lograr más antecedentes en el futuro (corresponde a información que llega en forma indirecta, sin que se dediquen recursos al caso).
- se debe iniciar una investigación más profunda del hecho denunciado.
- se debe sobreseer definitivamente el caso.

- **Etapa 3 ⇨ Investigación y verificación:**

En el caso de la segunda posibilidad, en la etapa 2 el fiscal dirige una investigación acuciosa del hecho denunciado. En función del resultado de ésta decide si sobresee definitiva o temporalmente el caso, o si hay suficientes antecedentes para preparar una acusación contra los supuestos responsables del hecho denunciado.

- **Etapa 4 ⇨ Preparación de acusación:**

El fiscal prepara la acusación y la presenta ante un juez en una audiencia (llamada intermedia), en la que deben estar presentes el o los acusados con sus abogados defensores. En esa audiencia es posible que el fiscal y el imputado logren un acuerdo, negociando no ir a juicio.

- **Etapa 5 ⇨ Preparación del juicio y defensa de su posición en el juicio:**

El fiscal prepara los antecedentes con los que fundamentará su posición en el juicio. Finalmente, asiste al juicio, mostrando y defendiendo su posición en el caso juzgado y la participación en él de los imputados.

De acuerdo a estas etapas, se estimó que la evolución de la carga laboral, por grupo de delitos se desarrollaría acorde a lo que se plantea en los Cuadros N° 11 y N° 12.

Cuadro N° 11

La evolución de la carga laboral del Ministerio Público (fiscales) en el nuevo sistema de justicia criminal

Grupos de Delitos	Evaluación de Denuncias Etapa 1	Recolección de Antecedentes Etapa 2	Investigación y Verificación Etapa 3	Preparación de acusación Etapa 4	Flujo final a juicio Etapa 5
Drogas	100%	70%	25%	16%	10%
Alcoholes	100%	5%	5%	5%	0.5%
Contra la Propiedad	100%	50%	45%	5%	3%
Contra la Vida	100%	95%	70%	30%	25%
Lesiones	100%	75%	50%	15%	3%
Sexuales	100%	100%	70%	30%	10%
Económicos	100%	75%	55%	15%	3%
Otros	100%	50%	35%	25%	5%

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. 1994.

Cuadro N° 12

Motivos de salida de los casos entre las etapas del sistema de justicia criminal propuesto

Grupos de Delitos	Porcentaje de salida entre las etapas 1 v 2	Porcentaje de salida entre las etapas 2 v 3	Porcentaje de salida entre las etapas 3 y 4				Porcentaje de salida entre las etapas 4 y 5
			Sobreseimiento Temporal	Suspensión Condicional Procedimiento	Sobreseimiento Definitivo	Acuerdo Reparatorio	
	Se archivan	Se archivan					Solución negociada
Drogas	25%	50%	3%	0%	6%	0%	6%
Alcoholes	90%	5%	0%	0%	0%	0%	4.5%
Contra la Propiedad	50%	5%	20%	15%	3%	2%	2%
Contra la Vida	5%	25%	20%	0%	20%	0%	5%
Lesiones	25%	25%	8%	12%	5%	10%	12%
Sexuales	0%	30%	23%	0%	17%	0%	20%
Económicos	25%	20%	15%	0%	13%	12%	12%
Otros	50%	15%	3%	2%	3%	2%	20%

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. 1994.

Nota: las distribuciones que figuran en los cuadros 11 y 12 se basan en estimaciones de expertos del área legal penal.

Para comprender mejor los Cuadros N° 11 y N° 12, se presenta un ejemplo con delitos por lesiones. Originalmente, el fiscal comienza con todas las denuncias por lesiones que ha recibido el Ministerio Público en un período de tiempo -supongamos una semana-. Si este total de denuncias fuese 100, después de un rápido examen el fiscal decide que 25 de ellas será imposible e inconducente investigar; procede a archivarlas por si en el futuro se lograse juntar más información. De las 75 restantes, manda recolectar antecedentes básicos para decidir si se podrá llevar a cabo una investigación acuciosa sobre ellas. Recibidos estos antecedentes, decide que sólo 50 permiten una investigación acabada; las restantes 25 son archivadas o sobreseídas definitivamente, según sea el caso. Así, inicia una investigación sobre las 50 denuncias. Conocidos los resultados de estas investigaciones, 8 de ellas deben ser sobreseídas temporalmente, porque la investigación

no logró llegar a nada concluyente; 12 conducen a la suspensión condicional del procedimiento (se archiva el caso por ser primerizo el imputado, pero si se lo vuelve a detener por otro delito, se lo juzga por los dos); 5 deben ser sobreseídas definitivamente, porque la investigación demostró que no hubo delito; en 10 de ellas la víctima logra llegar a un acuerdo con el imputado; sobre las restantes 15, inicia la preparación de la acusación. Respecto de esas 15, sin embargo, en 12 de ellas logra llegar a un acuerdo con el imputado, acuerdo en el que éste reconoce su culpabilidad y acepta una pena. Finalmente, los 3 casos restantes van a juicio. Ahí el fiscal trata de demostrar la culpabilidad del imputado a los tres jueces que constituyen el tribunal.

Para estimar el tiempo necesario que demandarían estas etapas en horas de fiscal, el estudio organizacional de la Universidad de Chile supuso que en cada grupo de delitos habría delitos más complejos que otros; por ejemplo, se supuso que habría delitos contra la propiedad sencillos de resolver y otros más complejos. La comisión de expertos estimó dos tiempos para cada etapa. Un tiempo breve para delitos sencillos, y uno más largo para los complejos. El resultado se presenta en el Cuadro N° 13:

Cuadro N° 13

Duración de cada etapa del proceso de investigación del sistema de justicia criminal propuesto

(tiempo del fiscal)

Grupos de Delitos	Evaluación de Denuncias Etapa 1		Recolección de Antecedentes Etapa 2		Investigación y Verificación Etapa 3		Preparación de acusación Etapa 4		Preparación del juicio Etapa 5	
	Simple	Complejo	Simple	Complejo	Simple	Complejo	Simple	Complejo	Simple	Complejo
Drogas	9 min.	30 min.	30 min.	4 hrs.	2 hrs.	20 hrs.	2 hrs.	10 hrs.	2 hrs.	10 hrs.
Alcoholes	9 min.	30 min.	15 min.	1 hr.	30 min.	2 hrs.	1 hr.	3 hrs.	2 hrs.	3 hrs.
Contra la Propiedad	9 min.	30 min.	30 min.	4 hrs.	1 hr.	7 hrs.	2 hrs.	5 hrs.	2 hrs.	10 hrs.
Contra la Vida	9 min.	30 min.	3 hrs.	8 hrs.	3 hrs.	15 hrs.	3 hrs.	7 hrs.	4 hrs.	3 hrs.
Lesiones	9 min.	30 min.	30 min.	3 hrs.	1 hr.	4 hrs.	2 hrs.	3 hrs.	2 hrs.	5 hrs.
Sexuales	9 min.	30 min.	1 hr.	6 hrs.	2 hrs.	10 hrs.	2 hrs.	8 hrs.	1 hr.	6 hrs.
Económicos	9 min.	30 min.	1 hr.	4 hrs.	7 hrs.	15 hrs.	2 hrs.	8 hrs.	2 hrs.	8 hrs.
Otros	9 min.	30 min.	1 hr.	3 hrs.	1 hr.	7 hrs.	2 hrs.	6 hrs.	2 hrs.	8 hrs.

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final"
Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.
1994.

Para poder obtener la duración promedio de cada etapa, la comisión de expertos estimó, por cada grupo de delitos, qué proporción del volumen de casos correspondería a delitos sencillos en su tratamiento y cuánto correspondería a delitos más complejos. Esos resultados se presentan en el Cuadro N° 14.

Cuadro N° 14

Proporción de casos simples y de casos complejos por grupo de delitos

Grupos de Delitos	Proporción	
	Simple	Complejo
Drogas	75%	25%
Alcoholes	95%	5%
Contra la Propiedad	40%	60%
Contra la Vida	30%	70%
Lesiones	50%	50%
Sexuales	40%	60%
Económicos	30%	70%
Otros	50%	50%

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. 1994.

Aplicando estas proporciones, se obtuvo el tiempo promedio de duración de cada etapa por denuncia. Así, por ejemplo, la etapa de evaluación de denuncias para los delitos de drogas duraría:

$$\text{Tiempo promedio de duración} = 9 \text{ min.} \times 75\% + 30 \text{ min.} \times 25\% = 14,25 \text{ min.}$$

Estos tiempos promedios de duración se presentan en el Cuadro N° 15.

Cuadro N° 15

Tiempos promedios de duración de las etapas de investigación por parte del fiscal

(minutos)

Grupos de Delitos	Evaluación de Denuncias Etapa 1	Recolección de Antecedentes Etapa 2	Investigación y Verificación Etapa 3	Preparación de acusación Etapa 4	Preparación del juicio Etapa 5
Drogas	14,25 min.	32,5 min.	6 hrs. 30 min.	4 hrs.	4 hrs.
Alcoholes	10,05 min.	17,25 min.	34,5 min.	1 hr. 6 min.	2 hrs. 5 min.
Contra la Propiedad	21,50 min.	2 hrs. 36 min.	4 hrs. 36 min.	3 hrs. 48 min.	5 hrs. 48 min.
Contra la Vida	23,70 min.	4 hrs. 30 min.	11 hrs. 24 min.	5 hrs. 48 min.	6 hrs. 48 min.
Lesiones	19,50 min.	1 hr. 45 min.	2 hrs. 30 min.	2 hrs. 30 min.	3 hrs. 30 min.
Sexuales	21,50 min.	4 hrs.	6 hrs. 48 min.	5 hrs. 36 min.	4 hrs.
Económicos	23,70 min.	3 hrs. 6 min.	12 hrs. 36 min.	6 hrs. 12 min.	6 hrs. 12 min.
Otros	19,50 min.	2 hrs.	4 hrs.	4 hrs.	5 hrs.

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. 1994.

Posteriormente, en dicho estudio se estimó el volumen de causas que ingresarían al Ministerio Público. Para ello se usó la última información disponible al momento de realizar el estudio, la que correspondía a causas terminadas (causas que han alcanzado sentencias condenatoria, absolutoria, sobreseimiento temporal, sobreseimiento definitivo u otro motivo para cerrar la causa) por grupo de delitos del año 1992. A partir de las

causas terminadas se calcularon las causas ingresadas de 1992. Este desarrollo se muestra en los Cuadros N° 16 y 17.

Cuadro N° 16

Causas terminadas por grupo de delitos durante 1992

	Alcohol	Drogas	Contra la vida	Contra la Propiedad	Contra el Pudor	Económicos	Lesiones y Relacionados	Otros	Total
Total País	140172	6849	2545	139529	5172	25533	44126	79782	443708

Fuente: Poder Judicial

Como la información de causas ingresadas durante 1992 no se hallaba disponible desglosada por grupo de delitos, en el estudio "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" (Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile, 1994), se multiplicaron las causas terminadas por un factor de 1,2²³ y se supuso que el volumen amplificado correspondía al de causas ingresadas durante 1992.

Cuadro N° 17

Causas ingresadas por grupo de delitos y región durante 1992

	Alcohol	Drogas	Contra la vida	Contra la Propiedad	Contra el Pudor	Económicos	Lesiones y Relacionados	Otros	Total
Total País	168,206	8,219	3,054	167,435	6,206	30,640	52,951	95,738	532,449

Fuente: Construcción en base al cuadro 16 y factor de crecimiento 1.2

Con el volumen estimado de causas ingresadas durante 1992 y con los tiempos promedios de duración de las etapas, se calculó -en el estudio organizacional ya mencionado- el tiempo necesario para satisfacer este volumen. El Cuadro 18 presenta estas estimaciones de tiempo:

Cuadro N° 18

Tiempo total estimado por etapas del trabajo del Ministerio Público
(simulación para 1992)

Grupos de Delitos	Evaluación de Denuncias Etapa 1	Recolección de Antecedentes Etapa 2	Investigación y Verificación Etapa 3	Preparación de acusación Etapa 4	Preparación del juicio Etapa 5	Tiempo Total
Drogas	117.121 min.	474.622 min.	801.450 min.	315.600 min.	197.280 min.	1.906.073 min.
Alcoholes	1.690.470 min.	290.162 min.	290.155 min.	555.080 min.	103.443 min.	2.929.310 min.
Contra la Propiedad	3.816.596 min.	13.060.008 min.	20.795.496 min.	1.908.316 min.	2.049.384 min.	41.430.300 min.
Contra la Vida	72.379 min.	1.131.390 min.	1.462.392 min.	318.768 min.	311.712 min.	3.296.641 min.
Lesiones	1.032.544 min.	4.169.365 min.	3.971.400 min.	1.985.700 min.	353.690 min.	11.493.199 min.
Sexuales	134.050 min.	1.489.440 min.	1.772.352 min.	625.832 min.	149.040 min.	4.170.514 min.
Económicos	726.168 min.	4.274.280 min.	12.740.112 min.	1.709.712 min.	341.364 min.	19.792.140 min.
Otros	1.866.891 min.	5.744.280 min.	3.041.920 min.	5.744.400 min.	1.436.100 min.	22.333.591 min.
Total	9.256.219 min.	26.881.047 min.	49.975.277 min.	13.163.708 min.	4.922.517 min.	107.351.768 min.

Fuente: Cuadros 13,14,15 y 17

²³ Este factor es elevado, a la luz de las cifras del cuadro 1. Esto implica que se estaría sobrestimando el monto total de recursos que permitiría el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal.

Con los tiempos totales necesarios para el funcionamiento del Ministerio Público se calcularon -en el estudio organizacional de la Universidad de Chile- las necesidades de fiscales. En dicho estudio se supuso que parte de esta tarea podía ser realizada por ayudantes del fiscal. Dado lo anterior, asignaron un 60% de ese tiempo a tiempo de fiscal y el restante 40% a tiempo de ayudante, suponiendo que la jornada laboral era de 44 horas semanales; se obtuvo así el número necesario de fiscales y de ayudantes de fiscales. Este número -en el mismo estudio- sufrió algunos ajustes menores al considerar la asignación de las fiscalías a lo largo del país²⁴.

4.2.1.2.) Los Tribunales

En el caso de los tribunales, el problema de la estimación del tiempo de juez necesario para su adecuado funcionamiento fue dividido en dos partes: (a) el tiempo del juez de control de la instrucción; y (b) el del juez de juicio oral.

(a) Juez de control de la instrucción

A su vez, el tiempo del juez de control de la instrucción se dividió en dos etapas:

- Etapa 1 ⇒ Audiencia Preliminar:

Estas se realizan en la medida que la fiscalía desee afectar los derechos de alguna persona, como por ejemplo, detenerla.

- Etapa 2 ⇒ Audiencia Intermedia:

En ella se le permite al fiscal y al imputado alcanzar algún tipo de acuerdo, como una forma de evitar ir a juicio; en caso de no lograrse ese evitamiento, se prepara el juicio oral.

En el caso de las audiencias preliminares, se estimó la cantidad de audiencias por causas consideradas simples y por aquellas más complejas. La audiencia intermedia se realiza sólo una vez en cada causa. En el Cuadro N°19 se presenta la frecuencia estimada de Audiencias Preliminares e Intermedias.

²⁴ Debido a que las personas no pueden asignarse por fracción a las fiscalías, se debe asignar "personas enteras", lo que eleva el número anterior.

Cuadro N° 19

Promedio estimado de audiencias del juez de control de la instrucción por grupo de delitos

Grupos de Delitos	Frecuencia de Audiencias Preliminares		Frecuencia de Audiencias Intermedias
	Simple	Complejo	Para los que lleguen a la etapa de preparación de la acusación
Drogas	1	4	1
Alcoholes	0,333	0,333	1
Contra la Propiedad	1	4	1
Contra la Vida	1	4	1
Lesiones	1	3	1
Sexuales	1	3	1
Económicos	1	4	1
Otros	1	3	1

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final"
Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.
1994.

Para estimar el número de audiencias preliminares en las que participaría el juez de control de la instrucción, se estimó el porcentaje del total de causas que tendrían detenidos -Cuadro N° 20-, las que, a su vez, se dividieron en casos simples y complejos, según los porcentajes del Cuadro N° 14. Con las causas ingresadas (Cuadro N° 17) y con las frecuencias así estimadas de las audiencias por causa, se estimó el número total de audiencias preliminares (Cuadro N° 21).

Cuadro N° 20

Porcentaje de causas con detenido

Grupos de Delitos	% Casos con Detenido
Drogas	100%
Alcoholes	90%
Contra la Propiedad	20%
Contra la Vida	20%
Lesiones	30%
Sexuales	10%
Económicos	20%
Otros	30%

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final"
Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.
1994.

Cuadro N° 21

Número estimado de audiencias del juez de control de la instrucción

Grupos de Delitos	Número de Audiencias Preliminares		Número de Audiencias Intermedias	
	Simple	Complejo	Simple	Complejo
Drogas	6.164	8.220	986	329
Alcoholes	47.939	2.523	7.990	420
Contra la Propiedad	13.395	80.368	3.549	5.023
Contra la Vida	183	1.712	275	641
Lesiones	7.493	22.476	6.619	6.619
Sexuales	248	1.119	745	1.117
Económicos	1.838	17.160	1.379	3.217
Otros	14.361	43.080	11.968	11.967

Fuente: Cuadros 14,17, 19 y 20

En lo referente a la duración de las audiencias, se supuso que las audiencias preliminares durarían lo mismo para los casos simples y los complejos. En cambio, el estudio organizacional de la Universidad de Chile, por medio de la comisión de expertos, y tal como se ve en el Cuadro N° 22, para el caso de las audiencias intermedias consideró que las complejas exigían el doble de tiempo que las simples, exceptuando delitos de la Ley de Alcoholes.

Cuadro N° 22

Duración estimada de las audiencias del juez de control de la instrucción

Grupos de Delitos	Duración de Audiencias Preliminares		Duración de Audiencias Intermedias	
	Simple	Complejo	Simple	Complejo
Drogas	60 min.	60 min.	60 min.	120 min.
Alcoholes	45 min.	45 min.	45 min.	45 min.
Contra la Propiedad	60 min.	60 min.	60 min.	120 min.
Contra la Vida	90 min.	90 min.	60 min.	120 min.
Lesiones	60 min.	60 min.	60 min.	120 min.
Sexuales	60 min.	60 min.	60 min.	120 min.
Económicos	60 min.	60 min.	60 min.	120 min.
Otros	60 min.	60 min.	60 min.	120 min.

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final"
Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.
1994.

Con el número de audiencias y los tiempos de duración de ellas, se estimó el tiempo total necesario del juez de control de la instrucción (Cuadro N° 23).

Cuadro N° 23

Tiempo total estimado de las audiencias del juez de control de la instrucción

Grupos de Delitos	Tiempo Total de Audiencias Preliminares (min.)			Tiempo Total de Audiencias Intermedias (min.)		
	Simple	Complejo	Total	Simple	Complejo	Total
Drogas	369.840	493.200	861.840	59.160	39.480	98.640
Alcoholes	2.157.255	113.535	2.270.790	359.550	18.900	378.450
Contra la Propiedad	803.700	4.822.080	5.625.780	200.940	602.760	803.700
Contra la Vida	16.470	154.080	170.550	16.500	76.920	93.420
Lesiones	449.580	1.348.560	1.798.140	397.140	794.280	1.191.420
Sexuales	14.380	67.140	82.020	44.700	134.040	178.740
Económicos	110.280	1.029.600	1.139.880	82.740	386.040	468.780
Otros	861.660	2.584.800	3.446.460	718.080	1.436.040	2.154.120
Total	4.783.665	10.612.995	15.396.660	1.878.310	3.488.460	5.367.270

Fuente: Cuadros 21 y 22

Los tiempos totales necesarios del juez de control de la instrucción se dividieron por jornadas laborales de 44 horas semanales, determinando así su número.

(b) Juez de juicio oral

El trabajo del juez de juicio oral se dividió en tres etapas:

- Etapa 1 ⇔ Juicio:

En esta etapa los jueces escuchan y presencian tanto al fiscal y sus pruebas contra el imputado, como al abogado defensor y sus pruebas en favor del imputado.

- Etapa 2 ⇔ Deliberación:

Una vez terminado el juicio los jueces se reúnen para determinar si el imputado es culpable, inocente o si no es posible concluir algo. El resultado de la deliberación lo entregan inmediatamente después de alcanzado.

- Etapa 3 ⇔ Sentencia:

En forma posterior a la entrega del resultado del juicio, los jueces deben justificarlo por escrito; esa justificación es la sentencia.

Para determinar los requerimientos de tiempo de los jueces de juicio oral, se calculó primero el número de causas que llegarían a juicio, de acuerdo a los porcentajes del Cuadro N° 11 y las cantidades de causas ingresadas del cuadro 17. Los resultados se presentan en el Cuadro N° 24:

Cuadro N° 24

Número de causas que llegaría a juicio por grupo de delitos en el nuevo sistema
(simulación 1992)

Grupos de Delitos	N° de Juicios
Drogas	822
Alcoholes	841
Contra la Propiedad	5.023
Contra la Vida	764
Lesiones	1.589
Sexuales	621
Económicos	919
Otros	4.787

Fuente: Cuadros 11 y 17

Los juicios se dividieron en largos -con duración estimada de 20 hrs.-, y el resto. Esta división fue hecha acorde a las proporciones estimadas por los expertos, que aparecen en el Cuadro N° 25. En el Cuadro N° 26 figura la cantidad de juicios largos y el resto de los juicios; estos últimos, a su vez, se descomponen en simples y complejos. La duración estimada de juicios, deliberación y sentencia -según los expertos ya citados (Cuadro N° 27), conjuntamente con las cantidades determinadas en el Cuadro N° 26, permiten llegar al tiempo total del juez oral (Cuadro N° 28).

Cuadro N° 25

Proporción de juicios largos

Grupos de Delitos	% de juicios largos	% del resto de los juicios	Total
Drogas	3%	97%	100%
Alcoholes	0,1%	99,9%	100%
Contra la Propiedad	2%	98%	100%
Contra la Vida	5%	95%	100%
Lesiones	1%	99%	100%
Sexuales	2%	98%	100%
Económicos	1,5%	98,5%	100%
Otros	3%	97%	100%

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final"
Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.
1994.

Cuadro N° 26

Número de juicios largos

Grupos de Delitos	N° de juicios largos	N° resto de los juicios	
		Simple	Complejo
Drogas	25	598	199
Alcoholes	1	798	42
Contra la Propiedad	101	1.969	2.953
Contra la Vida	38	218	508
Lesiones	16	787	786
Sexuales	12	244	365
Económicos	138	254	547
Otros	144	2.322	2.321

Fuente: Cuadros 14, 24 y 25

Cuadro N° 27

Duración estimada promedio de las etapas del trabajo del juez oral

Grupos de Delitos	Juicios			Deliberación		Redacción de la Sentencia	
	Largos	Resto		Simple	Complejo	Simple	Complejo
		Simple	Complejo				
Drogas	1200 min.	120 min.	360 min.	60 min.	180 min.	120 min.	300 min.
Alcoholes	1200 min.	120 min.	240 min.	60 min.	120 min.	60 min.	120 min.
Contra la Propiedad	1200 min.	180 min.	420 min.	60 min.	180 min.	120 min.	300 min.
Contra la Vida	1200 min.	180 min.	480 min.	60 min.	180 min.	120 min.	360 min.
Lesiones	1200 min.	180 min.	300 min.	60 min.	180 min.	120 min.	300 min.
Sexuales	1200 min.	120 min.	360 min.	60 min.	180 min.	120 min.	240 min.
Económicos	1200 min.	180 min.	480 min.	120 min.	300 min.	120 min.	600 min.
Otros	1200 min.	180 min.	360 min.	60 min.	180 min.	120 min.	300 min.

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final"
Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.
1994.

Cuadro N° 28

Tiempo total necesario del juez oral

Grupos de Delitos	Juicios			Deliberación		Redacción de la Sentencia		Total
	Largos	Resto		Simple	Complejo	Simple	Complejo	
		Simple	Complejo					
Drogas	30.000 min.	71.760 min.	71.640 min.	35.880 min.	40.320 min.	71.760 min.	67.200 min.	388.560 min.
Alcoholes	1.200 min.	95.760 min.	10.080 min.	47.880 min.	5.160 min.	47.880 min.	5.160 min.	213.120 min.
Contra la Propiedad	121.200 min.	354.420 min.	1.240.260 min.	118.140 min.	349.720 min.	236.280 min.	916.200 min.	3.536.220 min.
Contra la Vida	45.600 min.	39.240 min.	243.340 min.	13.080 min.	98.280 min.	26.160 min.	196.560 min.	662.760 min.
Lesiones	19.200 min.	141.660 min.	235.300 min.	47.220 min.	144.360 min.	94.440 min.	240.600 min.	923.280 min.
Sexuales	14.400 min.	29.280 min.	131.400 min.	14.640 min.	67.860 min.	29.280 min.	90.480 min.	377.340 min.
Económicos	163.600 min.	42.120 min.	352.560 min.	28.080 min.	205.500 min.	28.080 min.	411.000 min.	1.142.940 min.
Otros	172.300 min.	417.960 min.	435.560 min.	139.320 min.	443.700 min.	273.640 min.	739.500 min.	3.027.480 min.
Total	570.000 min.	1.192.200 min.	3.031.140 min.	444.240 min.	1.354.900 min.	812.520 min.	2.666.700 min.	10.271.700 min.

Fuente: Cuadros 26 y 27

El tiempo total que el juez necesita para el desarrollo de los juicios orales se dividió por jornadas laborales de 44 horas semanales. El número de jueces que así resultó se multiplicó por tres, ya que el nuevo Código de Procedimiento Penal contempla que los juicios sean ante tres jueces.

4.2.2.) Criterios de identificación del resto de los recursos

En la sección anterior se explicó cómo se cuantificaron las cantidades de jueces y fiscales necesarios para el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal.

En lo referente a la identificación del resto de los recursos humanos, que corresponderían a la Defensoría Pública y el personal de apoyo de los jueces y fiscales, los criterios usados en el "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público - Informe Final" (Departamento de Proyectos Externos de la escuela de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad de Chile) se hallan en el Cuadro 34.

Una vez establecidas las necesidades de recursos humanos, en el mencionado estudio se identificaron las necesidades de equipamiento, estimando la cantidad de equipo necesaria por persona y por cargo. Estos criterios se hallan detallados en la letra "c" de la sección 4.3.6., "Costo de equipamiento".

4.2.3.) Valorización de los recursos necesarios para el nuevo sistema de justicia criminal

Los precios usados para valorar los recursos humanos, no humanos, necesidades de infraestructura y de operación, se hallan en los Cuadros N° 36, N° 37, N° 38 y N° 39.

De esta forma, en el informe "Estudio preliminar N° 5 del costo de la justicia criminal oral y del Ministerio Público" de Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria y Ministerio de Justicia, se alcanza el valor de US\$ 119 millones para el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal.

Cuadro N° 29

Costo del Nuevo Sistema de Justicia Criminal

(Cifras en S de diciembre de 1994)

	Remuneraciones	Operación	Arriendo	Equipamiento	Total S (Dic 1994)	Total US\$ (Dic. 1994)
Costo Ministerio Público	18,318,836,955	3,102,701,410	1,746,799,039	927,591,021	24,095,928,425	59,803,257
Costo Tribunales Orales	12,096,405,325	2,063,189,258	1,035,293,917	441,418,672	15,636,307,171	38,807,473
Costo Defensoría Pública	6,412,781,659	1,088,944,584	571,196,644	232,578,977	8,305,501,863	20,613,278
Costo Sistema Nuevo Justicia Criminal	36,828,023,938	6,254,835,252	3,355,289,600	1,601,588,669	48,037,737,459	119,224,008
Costo Sistema Nuevo Justicia Criminal (US\$)	91,402,819	15,523,765	8,322,470	3,974,955	119,224,008	

4.3.) El impacto de la negociación en el presupuesto fiscal

En esta sección se estima qué monto significa la negociación entre el fiscal y el imputado en el costo de la justicia criminal con el nuevo sistema penal, calculándose el requerimiento adicional de recursos que exigiría una Reforma Procesal Penal sin negociación.

En el Cuadro N° 12 se señala el porcentaje de casos que alcanzan una solución negociada entre el fiscal y el imputado, de acuerdo a las estimaciones de expertos. El correspondiente volumen de casos (1992) figura en el Cuadro N° 30.

Cuadro N° 30

Número de casos que alcanzarían solución negociada entre el fiscal y el imputado (1992)

Grupos de Delitos	Causas Ingresadas 1992	Solución Negociada	
Drogas	8.219	493	6%
Alcoholes	168.206	7.569	4,5%
Contra la Propiedad	167.435	3.349	2%
Contra la Vida	3.054	153	5%
Lesiones	52.951	6.354	12%
Sexuales	6.206	1.241	20%
Económicos	30.640	3.677	12%
Otros	95.738	19.148	20%
Total	532.449	41.984	9%

• Fuente: Obtenido a partir de Cuadros 12 y 17.

Al no existir la negociación, el fiscal tendría que preparar el juicio en los casos que, si existiera esa opción, solucionarían negociando, y los jueces de juicio oral tendrían que participar en ellos. A su vez, la audiencia intermedia se acortaría sustancialmente, por lo que se requeriría menos tiempo del juez de control de la instrucción. A continuación se estiman los recursos adicionales para operar la Reforma Procesal Penal sin la negociación entre el fiscal y el imputado.

4.3.1.) El mayor tiempo del fiscal

El tiempo necesario para preparar el juicio, que le demandarían al fiscal los distintos tipos de delitos (Cuadro N° 15), y los casos con solución negociada (Cuadro N° 30), determinan el tiempo adicional que necesitaría el fiscal para preparar los juicios de los casos que antes negociaba (Cuadro N° 31).

Cuadro N° 31

Tiempo adicional del fiscal en preparación de juicios al eliminar la negociación

Grupos de Delitos	Tiempo de preparación de juicio por causa	Volumen de casos con solución negociada	Tiempo total adicional de preparación de juicio
Drogas	240 min.	493	118.320 min.
Alcoholes	123 min.	7.569	930.987 min.
Contra la Propiedad	408 min.	3.349	1.366.392 min.
Contra la Vida	408 min.	153	62.424 min.
Lesiones	210 min.	6.354	1.334.340 min.
Sexuales	240 min.	1.241	297.840 min.
Económicos	372 min.	3.677	1.367.844 min.
Otros	300 min.	19.148	5.744.400 min.
Total		41.984	11.222.547 min.

Fuente: Cuadros 15, y 30

Como se asume que una parte (40%) de este trabajo de preparar el juicio puede ser realizado por un ayudante del fiscal, sólo el 60% de este tiempo sería tiempo de fiscal. Es decir:

$$11.222.547 \text{ min.} \times 60\% = 6.733.528,2 \text{ min.}$$

Si expresamos este tiempo en horas:

$$6.733.528,2 \text{ min.} / 60 \text{ min.} = 112.225 \text{ horas y } 28 \text{ minutos}$$

Como esta es una necesidad anual de tiempo, la dividimos por 48 semanas (se consideran tres semanas de vacaciones de verano y una adicional que reúne todos los feriados) para obtener la necesidad semanal:

$$(112.225 \text{ horas y } 28 \text{ minutos}) / 48 \text{ semanas} = 2.338 \text{ horas, } 1 \text{ minuto, } 50 \text{ segundos}$$

Considerando jornadas laborales por fiscal de 44 horas semanales, obtenemos:

$$(2.338 \text{ horas, } 1 \text{ minuto, } 50 \text{ segundos}) / 44 \text{ horas} = 54 \text{ fiscales}$$

4.3.2) El mayor tiempo necesario del juez de juicio oral

El tiempo del juez de juicio oral -necesario para atender al juicio, deliberar el fallo y redactar la sentencia- que le demandarían los distintos tipos de delitos, aparece en el Cuadro N° 27. En el Cuadro N° 32 se presenta el tiempo adicional que necesitaría el juez oral para el desarrollo de los juicios que antes se negociaban.

Cuadro N° 32

Tiempo adicional del juez oral en juicios, al eliminar la negociación

Grupos de Delitos	Tiempo del juez oral por causa			Volumen de casos con solución negociada	Tiempo total adicional del juez oral (min.)
	Juicio (min)	Deliberación (min)	Sentencia (min)		
Drogas	211	93	169	493	233.189
Alcoholes	127	63	63	7.569	1.914.957
Contra la Propiedad	342	133	229	3.349	2.357.696
Contra la Vida	430	146	292	153	132.804
Lesiones	250	121	211	6.354	3.698.028
Sexuales	282	135	193	1.241	754.528
Económicos	512	254	478	3.677	4.574.188
Otros	298	122	213	19.148	12.120.684
Total				41.984	25.786.074

Fuente: Construcción en base a cuadros 26, 27 y 31

Si expresamos este tiempo en horas:

$$25.786.074 \text{ min.} / 60 \text{ min.} = 429.767 \text{ horas } 54 \text{ minutos}$$

Como ésta es una necesidad anual de tiempo, la dividimos por 48 semanas (se consideran tres semanas de vacaciones de verano y otra contando los feriados), para obtener la necesidad semanal:

$$(429.767 \text{ horas } 54 \text{ minutos}) / 48 \text{ semanas} = 8.953 \text{ horas, } 30 \text{ minutos}$$

Considerando jornadas laborales por juez de 44 horas semanales, obtenemos:

$$(8.953 \text{ horas, } 30 \text{ minutos}) / 44 \text{ horas} = 204 \text{ jueces}$$

Se requieren 3 jueces por juicio, por lo que debemos multiplicar este número por tres:

$$3 \times 204 \text{ jueces} = 612 \text{ jueces orales adicionales}$$

4.3.3.) El menor tiempo del juez de control de la instrucción, al eliminar la negociación

En la audiencia intermedia se da lugar a la negociación, pero no es ése su único tema: también se tratan aspectos de la acusación y del juicio. Se supondrá que, si se elimina la negociación, se reduciría la duración de la audiencia intermedia en un tercio del tiempo estimado. En el Cuadro N° 33 se muestran las estimaciones del tiempo liberado por el juez de control de la instrucción.

Cuadro N° 33

Tiempo liberado del juez de control de la instrucción en audiencias intermedias, al eliminar la negociación
(minutos)

Grupos de Delitos	Duración de Audiencias Intermedias (promedio ponderado)			Volumen de casos con solución negociada	Tiempo total liberado del juez de control de la instrucción
	Con Negociación (min)	Sin Negociación (min)	Tiempo Liberado (min)		
Drogas	75	50	25	493	12.325
Alcoholes	45	30	15	7.569	113.535
Contra la Propiedad	96	64	32	3.349	107.166
Contra la Vida	102	68	34	153	5.201
Lesiones	90	60	30	6.354	190.620
Sexuales	96	64	32	1.241	39.709
Económicos	102	68	34	3.677	125.015
Otros	90	60	30	19.148	574.432
Total				41.984	1.168.003

Fuente: Cuadros 22 y 30

Expresado en horas, el tiempo liberado es: 19.466 horas, 43 minutos (1.168.006 min / 60 min.). Al dividirlo por 48 semanas (se consideran tres semanas de vacaciones de verano y otra que considera todos los feriados), se obtiene la necesidad semanal:

$$(19.466 \text{ horas, } 43 \text{ minutos}) / 48 \text{ semanas} = 405 \text{ horas, } 34 \text{ minutos}$$

Considerando jornadas laborales por juez de 44 horas semanales, resulta que se liberarían 10 jueces de control de instrucción: (405 horas, 34 minutos / 44 horas = 10 jueces).

4.3.4.) El mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales al eliminar la negociación

En las secciones precedentes se estimó que, al eliminar la negociación, se requerirían 54 fiscales y 602 jueces adicionales (612 orales, menos 10 de instrucción). En el informe "Estudio Preliminar N°5 del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público", se estimaron las necesidades de personal de acuerdo a los criterios que se presentan en el Cuadro N° 34. Con estos criterios se determinan las necesidades de personal adicional en el Cuadro N° 35.

Cuadro N° 34

Criterio de determinación de necesidades de personal de apoyo para jueces y fiscales

Ministerio Público	Tribunales Orales	Defensoría Pública
1 ayudante por fiscal 1 secretaria cada 5 fiscales y ayudantes 1 administrador por fiscalía	1 ayudante cada 3 jueces 1 administrador por tribunal 1 administrador de apoyo cada 9 jueces 1 ejecutivo de causa cada 2 jueces 1 mensajero por cada ejecutivo de causa 1 secretaria cada 5 jueces, ayudantes y ejecutivos) 1 chofer cada 10 jueces 1 junior cada 3 jueces 1 guardia cada 5 jueces	1 defensor cada 2 jueces 1 ayudante cada 1 defensor 1 secretaria cada 2 defensores 1 administrador por defensoría 1 contador por defensoría 1 recepcionista por defensoría 1 guardia por defensoría 1 junior cada 3 defensores

En el cálculo de recursos adicionales al eliminar la negociación, se supondrá que los nuevos jueces y los nuevos fiscales se integrarían a tribunales y fiscalías existentes. Esto evita incurrir en los costos fijos de creación de tribunales y fiscalías. Por tanto, las necesidades de personal serían:

Cuadro N° 35

Necesidades de personal al eliminar la negociación

Ministerio Público Personal Adicional	Tribunales Orales Personal Adicional	Defensoría Pública Personal Adicional
(54 fiscales) 54 ayudantes	(602 jueces) 201 ayudantes 67 administradores de apoyo 301 ejecutivos de causa 301 mensajeros 221 secretarias	301 defensores 301 ayudantes
22 secretarias 11 recepcionistas 11 guardias	121 guardias 61 choferes 201 juniors	151 secretarias
11 juniors		101 juniors
163 personas	2.076 personas	854 personas

Fuente: Construido en base a cuadros 30, 31, 32, 33, 34 y texto.

Nota: En este cuadro se ha incluido a fiscales y jueces, aun cuando no corresponde a personal de apoyo.

4.3.5) El costo de recursos humanos adicionales al eliminar la negociación

En los Cuadros N°36-a, N° 36-b y N° 36-c , se presenta el costo en remuneraciones del personal adicional necesario al eliminar la negociación.

Cuadro N° 36-a
Costo de remuneraciones del personal adicional del Ministerio Público

Ministerio Público			
Cantidad	Cargo	Remuneración Bruta (\$ Diciembre 1994)	Costo Total (\$ Diciembre 1994)
54	fiscales	14.016.600	756.896.400
54	avudantes	11.215.400	605.631.600
22	secretarias	4.118.460	90.606.120
11	repcionistas	2.539.632	27.935.952
11	guardias	2.539.632	27.935.952
11	juniors	2.331.648	25.648.128
			1.534.654.152
			US\$ 3.808.831

Cuadro N° 36-b
Costo de remuneraciones del personal adicional de los Tribunales Orales

Tribunales Orales			
Cantidad	Cargo	Remuneración Bruta (\$ Diciembre 1994)	Costo Total (\$ Diciembre 1994)
602	jueces	18.225.228	10.971.587.256
201	avudantes	11.215.404	2.254.296.204
67	administradores de apoyo	6.921.456	463.737.552
301	ejecutivos de causa	6.921.456	2.083.358.256
301	mensajeros	4.118.460	1.259.656.460
221	secretarias	4.118.460	910.179.660
121	guardias	2.539.632	307.295.472
51	choferes	2.539.632	154.917.552
201	juniors	2.331.648	468.661.248
			18.853.689.660
			US\$ 46.792.638

Cuadro N° 36-c
Costo de remuneraciones del personal adicional de la Defensoría Pública

Defensoría Pública			
Cantidad	Cargo	Remuneración Bruta (\$ Diciembre 1994)	Costo Total (\$ Diciembre 1994)
301	defensores	14.016.600	4.218.996.600
301	avudantes	11.215.404	3.375.356.604
151	secretarias	4.118.460	621.387.460
101	juniors	2.331.648	235.496.448
			8.452.217.112
			US\$ 20.977.408

Nota: La remuneración bruta se obtuvo a partir del nivel de remuneraciones del Poder Judicial para el año 1994.

El costo total adicional en remuneraciones, al eliminarse la negociación entre el fiscal y el imputado de la Reforma Procesal Penal, sería de US\$ 71.578.877. Cabe señalar que esta estimación, al igual que la que sigue a continuación, referente a la necesidad adicional de recursos no humanos, está basada en cifras promedio y agregadas. En consecuencia, no se toman en cuenta las exigencias que plantea la distribución regional que estos recursos deben tener y, por ende, la eventual capacidad ociosa o déficit de dotación que pudiere generarse en regiones menos o más pobladas. De presentarse tales situaciones, sería aún mayor el costo adicional que tendría el eliminar la negociación entre el fiscal y el imputado en la Reforma Procesal Penal.

4.3.6.) El costo de infraestructura, equipamiento y operación para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales.

a) Costo de Operación

El costo de operación de estas instituciones incluye los gastos necesarios para su normal funcionamiento, excluyendo recursos humanos, equipamiento e infraestructura; es decir, gastos tales como papel, bencina para vehículos, libros, materiales de oficina, etc.. Para realizar esta estimación se usaron los valores contenidos en el "Estudio Preliminar N° 5 del Costo del Ministerio Público y de los Tribunales Orales". En dicho estudio el costo de operación corresponde al 18% del costo de remuneraciones. La estimación del costo adicional al eliminar la negociación se presenta en el Cuadro N° 37.

Cuadro N° 37

Costo de operación adicional al eliminar la negociación

Ministerio Público		
Remuneraciones	Factor Operación	Costo de Operación
US\$ 71.578.877	18%	US\$ 12.884.198

◊ Fuente: Estudios preliminares 1 y 2 del costo de la justicia criminal oral y del Ministerio Público, Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria, Ministerio de Justicia, (1993 y 1994). Cuadro 30.

Luego, el costo adicional total de operación sería de US\$ 12.884.198.

b) Costo de infraestructura adicional al eliminar la negociación entre el fiscal y el imputado

Aquí se presentan las estimaciones en términos de espacio necesario para el desempeño del personal adicional al eliminar la negociación, y los costos que este espacio involucraría. En términos de la cantidad de metros cuadrados construidos por persona, de la relación entre los metros construidos y del tamaño del terreno y los costos por metro cuadrado, se usaron los valores fijados en el "Estudio Preliminar N° 5 del Costo del

Ministerio Público y de los Tribunales Orales". Los resultados se muestran en el Cuadro N° 38.

Cuadro N° 38

Costo de infraestructura adicional al eliminar la negociación

Ministerio Público						
Metros Cuadrados Brutos Por persona	N° de personas	Total Metros Cuadrados Brutos	Costo por Metro Cuadrado	Total Metros Terreno	Costo por Metro Cuadrado Terreno	Costo Total Metros Cuadrados
24	163	3.912	\$ 299.862	7.824	\$ 23.066	\$1.353.528.528
						US\$ 3.359.298
Tribunales Orales						
Metros Cuadrados Brutos Por persona	N° de personas	Total Metros Cuadrados Brutos	Costo por Metro Cuadrado	Total Metros Terreno	Costo por Metro Cuadrado Terreno	Costo Total Metros Cuadrados
24	2.076	49.824	\$ 299.862	99.648	\$ 23.066	\$ 17.238.805.056
						US\$ 42.784.684
Defensoría Pública						
Metros Cuadrados Brutos Por persona	N° de personas	Total Metros Cuadrados Brutos	Costo por Metro Cuadrado	Total Metros Terreno	Costo por Metro Cuadrado Terreno	Costo Total Metros Cuadrados
24	854	20.496	\$ 299.862	40.992	\$ 23.066	\$ 6.146.035.610
						US\$ 15.253.737

◊ Fuente: Estudios preliminar N° 5 del costo de la justicia criminal oral y del Ministerio Público, Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria, Ministerio de Justicia, (1996).

El costo total en infraestructura asciende a US\$ 61.397.719. Como se considera un factor de arriendo del 10% anual, el costo anual por infraestructura sería de US\$ 6.139.772.

c) Costo de Equipamiento

Se utilizaron las estimaciones de equipamiento contenidas en el "Estudio Preliminar N° 5 del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público". Estas se presentan en el Cuadro N° 39-a.

Cuadro N° 39-a

Supuestos usados en el cálculo de los equipos necesarios en el "Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público"

	Defensoría Pública	Ministerio Público	Tribunales Orales
Vehículos	Ninguno	1 cada 5 fiscales	1 cada 10 jueces
Computadores	1 por Defensor Jefe, 1 por Defensor Normal, 1 por Secretaria, 1 por Administrador, 1 por Contador, 1 por Recepcionista, 1 cada 2 Ayudantes	1 por Fiscal Jefe, 1 por Fiscal Normal, 1 por Secretaria, 1 por Administrador, 1 por Contador, 1 por Recepcionista, 1 por Ayudante 1 por Encargado Información 1 por Bodeguero	1 por Juez Presidente, 1 por Juez, 1 por Secretaria, 1 por Administrador General, 1 por Ayudante, 1 por Administrador Apoyo, 1 por Ejecutivo de Causa
Impresoras	1 cada 5 computadores	1 cada 5 computadores	1 cada 5 computadores
Fotocopiadoras	igual a impresoras	igual a impresoras	igual a impresoras
Líneas Telefónicas	igual a computadores	igual a computadores	igual a computadores
Fax	1 por Defensoría	1 por Fiscalía	1 por Tribunal

Para anualizar el costo de estos equipos se supuso un costo anual equivalente al valor actual de estos dividido por su vida útil (Cuadro N° 39-b). Después del último año de vida útil, se asumió que se incurriría nuevamente en la compra de estos.

Cuadro N° 39-b

Vida Util Considerada para los Equipos

	Vida Util
Vehículos	5 años
Computadores	5 años
Impresoras	5 años
Fotocopiadoras	5 años
Líneas Telefónicas	20 años
Fax	5 años

En el Cuadro N° 39-c se presentan las estimaciones del valor del equipamiento adicional al eliminar la negociación:

Cuadro N° 39-c

Equipamiento adicional al eliminar la negociación

Item	Necesidades Ministerio Público	Necesidades Tribunales Orales	Necesidades Defensoría Pública	Precio	Total Costo (\$ Diciembre 1994)
Vehículos	0	60		\$6.200.000	372,000,000
Computadores	141	1392	603	\$ 1.510.400	3,226,214,400
Impresoras	28	278	121	\$ 1.416.488	604,840,376
Fotocopiadoras	28	278	121	\$ 2.404.067	1,026,536,609
Líneas Telefónicas	141	1392	603	\$ 117.283	250,516,488
Muebles	326	4.152	1.708	\$ 65.000	\$ 402.090.000
Total \$					5,882,197,873
Total US\$					14.598.923

Por tanto el costo anual en equipamiento ascendería a US\$ 1.459.892 .

4.3.7.) El costo total adicional de la Reforma Procesal Penal al eliminar la negociación entre el fiscal y el imputado.

El costo total adicional, que incluye remuneraciones, operación, infraestructura y equipamiento, asciende aUS\$ 92.062.739. El detalle de las partidas de este costo se expresa en el Cuadro Resumen N° 1.

Cuadro Resumen N° 1

	Costo (US\$ Dic. 1994)
Costo adicional por remuneraciones	71.578.877
Costo adicional por operación	12.884.198
Costo adicional por infraestructura	6.139.772
Costo adicional por equipamiento	1.459.892
Total	92.062.739

Despojar a la propuesta de reforma del procedimiento penal de la negociación entre el fiscal y el imputado (procedimiento abreviado) eleva el costo fiscal del sistema de justicia criminal en US\$ 92 millones aproximadamente. Al dividir esta cifra por el total de delitos del área α se obtiene un costo promedio adicional de US\$ 423 por delito.

$$\text{US\$ } 92.062.739 / 217.550 \text{ delitos} = \text{US\$ } 423 \text{ por delito}$$

Es decir, se eleva el costo de investigar "adecuadamente" los delitos del área α en 77%. Además el costo promedio total de investigar "adecuadamente" todos los delitos del tipo α es superior en 35% al costo promedio del actual sistema (US\$ 971 versus US\$ 721).

En la sección 4.5 de este tema se discute con mayor detalle las implicancias de que la Reforma al Procedimiento Penal contenga la negociación entre el fiscal y el imputado como un método de producción de soluciones de justicia criminal.

4.4.) El impacto de la suspensión condicional del procedimiento en el presupuesto fiscal

En esta sección se estima el aporte de la suspensión condicional del procedimiento (ver sección 4.2.1.1.) al costo de la justicia criminal con el nuevo sistema penal, calculándose el requerimiento adicional de recursos que significaría una Reforma Procesal Penal sin suspensión condicional del procedimiento.

En el Cuadro N° 12 se señala el porcentaje de casos que alcanzan una solución a través de la suspensión condicional del procedimiento, de acuerdo a las estimaciones de expertos. El correspondiente volumen de casos (1992) figura en el Cuadro 40.

Cuadro N° 40

Número de casos que se solucionan a través de la suspensión condicional del procedimiento

Grupos de Delitos	Causas Ingresadas 1992	Suspensión Condicional Procedimiento	
Drogas	8.219	0%	0
Alcoholes	168.206	0%	0
Contra la Propiedad	167.435	15%	25.115
Contra la Vida	3.054	0%	0
Lesiones	52.951	12%	6.354
Sexuales	6.206	0%	0
Económicos	30.640	0%	0
Otros	95.738	2%	1.915
Total	532.419	6%	33.384

- Fuente: Cuadro 12, "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. 1994

De no existir la suspensión condicional del procedimiento, el fiscal tendría que preparar la acusación y, posteriormente, el juicio de casos que no llegan a juicio en el proyecto de Reforma Procesal Penal. Los jueces de juicio oral tendrían que participar en estos juicios, y los jueces de control de la instrucción tendrían que intervenir en la audiencia intermedia. A continuación se estiman los recursos adicionales para operar la Reforma Procesal Penal sin la suspensión condicional del procedimiento.

4.4.1.) El mayor tiempo necesario del fiscal al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

El tiempo del fiscal, necesario para preparar el juicio, que le demandarían los distintos tipos de delitos, aparece en el Cuadro N° 15. En el N° 41 se presenta el tiempo adicional que necesitaría el fiscal para preparar la acusación y los juicios de los casos que obtenían suspensión condicional del procedimiento.

Cuadro N° 41

Tiempo adicional del fiscal en preparación de la acusación y en juicios al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Grupos de Delitos	Tiempo de preparación de la acusación por causa	Tiempo de preparación de juicio por causa	Volumen de causas con suspensión condicional del procedimiento	Tiempo total adicional de preparación de juicio
Drogas	240 min.	240 min.	0	0 min.
Alcoholes	66 min.	123 min.	0	0 min.
Contra la Propiedad	228 min.	408 min.	25.115	15.973.140 min.
Contra la Vida	348 min.	408 min.	0	0 min.
Lesiones	150 min.	210 min.	6.354	2.287.440 min.
Sexuales	336 min.	240 min.	0	0 min.
Económicos	372 min.	372 min.	0	0 min.
Otros	240 min.	300 min.	1.915	1.034.100 min.
Total			33.384	19.294.680 min.

Fuente: Cuadros 15 y 40

Como una parte (40%) de este trabajo de preparar el juicio puede ser realizado por un ayudante del fiscal, sólo el 60% de este tiempo sería tiempo de fiscal. Es decir:

$$19.294.680 \text{ min.} \times 60\% = 11.576.808 \text{ min.} = 192.946 \text{ horas y } 48 \text{ minutos}$$

Como ésta es una necesidad anual, el tiempo se divide por 48 semanas (se consideran tres semanas de vacaciones de verano y otra contando los feriados), para obtener la necesidad semanal:

$$(192.946 \text{ horas y } 48 \text{ minutos}) / 48 \text{ semanas} = 4.019 \text{ horas, } 44 \text{ minutos}$$

Considerando jornadas laborales por fiscal de 44 horas semanales, se obtienen los fiscales adicionales requeridos al eliminar la suspensión condicional del procedimiento:

$$(4.019 \text{ horas, } 44 \text{ minutos}) / 44 \text{ horas} = 92 \text{ fiscales}$$

4.4.2) El mayor tiempo necesario del juez de juicio oral al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

El tiempo del juez de juicio oral, necesario para atender al juicio, deliberar el fallo y redactar la sentencia, que le demandarían los distintos tipos de delitos, se construye a partir de los Cuadros N° 26 y N° 27. En el N° 42 se presenta el tiempo adicional que necesitaría el juez oral para el desarrollo de los juicios en casos que antes se solucionaban a través de la suspensión condicional del procedimiento.

Cuadro N° 42

Tiempo adicional del juez oral en juicios, al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Grupos de Delitos	Tiempo del juez oral por causa			Volumen de causas con suspensión condicional del procedimiento	Tiempo total adicional del juez oral (min.)
	Juicio (min)	Deliberación (min)	Sentencia (min)		
Drogas	211	93	169	0	0
Alcoholes	127	63	63	0	0
Contra la Propiedad	342	133	229	25.115	17.680.960
Contra la Vida	430	146	292	0	0
Lesiones	250	121	211	6.354	3.698.028
Sexuales	282	133	193	0	0
Económicos	512	254	478	0	0
Otros	298	122	213	1.915	1.212.195
Total				33.384	22.591.183

Fuente: Construcción en base a tiempos totales cuadro 28, casos totales cuadro 26 y volumen de causas cuadro 40.

En horas, el tiempo total adicional del juez oral es de 22.591.183 min. / 60 min. = 376.519 horas 43 minutos; se divide por 48 semanas (se consideran tres semanas de vacaciones de verano y otra contando los feriados) para obtener la necesidad semanal: (376.519 horas 43 minutos) / 48 semanas = 7.844 horas, 10 minutos. Nuevamente, considerando jornadas laborales por juez de 44 horas semanales, se obtiene: (7.844 horas, 10 minutos) / 44 horas = 178 jueces, y como se requieren 3 jueces por juicio, 3 x 178 jueces = 534 jueces orales adicionales.

4.4.3.) El mayor tiempo necesario del juez de control de la instrucción al eliminar la suspensión condicional del procedimiento.

En la audiencia intermedia se tratan aspectos de la acusación y del juicio. Así, si se elimina la suspensión condicional del procedimiento, tendría que realizarse la audiencia intermedia. En el Cuadro N° 43 se muestran los resultados de las estimaciones del tiempo que requeriría el juez de control de la instrucción si se eliminase la suspensión condicional del procedimiento.

Cuadro N° 43

Tiempo adicional del juez de control de la instrucción en audiencias intermedias, al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Grupos de Delitos	Duración de Audiencias Intermedias (min)	Volumen de causas con suspensión condicional del procedimiento	Tiempo total adicional del juez de control de la instrucción (min)
Drogas	75	0	0
Alcoholes	45	0	0
Contra la Propiedad	96	25.115	2.411.040
Contra la Vida	102	0	0
Lesiones	90	6.354	571.860
Sexuales	96	0	0
Económicos	102	0	137.904
Otros	90	1.915	172.350
Total		33.384	3.155.250

Fuente: Cuadros 23 y 40

En horas: $3.155.250 \text{ min} / 60 \text{ min.} = 52.587 \text{ horas, } 30 \text{ minutos}$; como ésta es una necesidad anual de tiempo, se divide por 48 semanas (se consideran tres semanas de vacaciones de verano y otra contando los feriados) para obtener la necesidad semanal: $(52.587 \text{ horas, } 30 \text{ minutos}) / 48 \text{ semanas} = 1.095 \text{ horas, } 34 \text{ minutos}$. Considerando jornadas laborales por juez de 44 horas semanales, resultan: $(1.095 \text{ horas, } 34 \text{ minutos}) / 44 \text{ horas} = 25 \text{ jueces de control adicionales al eliminar la suspensión condicional del procedimiento de la Reforma Procesal Penal}$.

4.4.4.) El mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales.

Se supondrá que los nuevos jueces y los nuevos fiscales se integrarían a tribunales y fiscalías existentes. Esto evita incurrir en los costos fijos de creación de tribunales y fiscalías. De modo que -siguiendo el procedimiento empleado en la sección 4.3.- las necesidades de personal adicional serían las indicadas en el Cuadro N° 44:

Cuadro N° 44

Necesidades de personal de apoyo para jueces y fiscales

Ministerio Público		Tribunales Orales		Defensoría Pública	
Personal Adicional		Personal Adicional		Personal Adicional	
92	fiscales	559	jueces	280	defensores
92	ayudantes	186	ayudantes	280	ayudantes
		62	administradores de apoyo		
		280	ejecutivos de causa		
		280	mensajeros		
37	secretarias	205	secretarias	140	secretarias
18	repcionistas				
18	guardias	112	guardias		
		56	choferes		
18	juniors	186	juniors	93	juniors
275	personas	1.926	personas	793	personas

Fuente: Construido en base a cuadro 34, y resultados secciones 4.4.1, 4.4.2. y 4.4.3.

4.4.5.) El costo del mayor personal de apoyo necesario para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales al eliminar la suspensión condicional del procedimiento.

En los Cuadros N° 45-a, N° 45-b y N° 45-c se presentan las estimaciones del mayor costo en remuneraciones que significaría la eliminación de la suspensión condicional del procedimiento.

Cuadro N° 45-a

Costo de remuneraciones del Ministerio Público al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Ministerio Público			
Cantidad	Cargo	Remuneración Bruta (\$ Diciembre 1994)	Costo Total (\$ Diciembre 1994)
92	fiscales	14.016.600	1.289.527.200
92	avudantes	11.215.400	1.031.816.800
37	secretarias	4.118.460	152.383.020
18	receptionistas	2.539.632	45.713.376
18	guardias	2.539.632	45.713.376
18	juniors	2.331.648	41.969.664
			2.607.123.436
			US\$ 6.470.573

Cuadro N° 45-b

Costo de remuneraciones de los tribunales orales al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Tribunales Orales			
Cantidad	Cargo	Remuneración Bruta (\$ Diciembre 1994)	Costo Total (\$ Diciembre 1994)
559	jueces	18.225.228	10.187.902.452
186	avudantes	11.215.404	2.086.065.144
62	administradores de apovo	6.921.456	429.130.272
280	ejecutivos de causa	6.921.456	1.938.007.680
280	mensaeros	4.118.460	1.153.168.800
205	secretarias	4.118.460	844.284.300
112	guardias	2.539.632	284.438.784
56	choferes	2.539.632	142.219.392
186	juniors	2.331.648	433.686.528
			17.498.903.352
			US\$ 43.430.218

Cuadro N° 45-c

Costo de remuneraciones de la Defensoría Pública al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Defensoría Pública			
Cantidad	Cargo	Remuneración Bruta (\$ Diciembre 1994)	Costo Total (\$ Diciembre 1994)
280	defensores	14.016.600	3.924.648.000
280	avudantes	11.215.404	3.140.313.120
140	secretarias	4.118.460	576.584.400
93	juniors	2.331.648	216.843.264
			7.858.388.784
			US\$ 19.503.596

Nota: La remuneración bruta se obtuvo a partir del nivel de remuneraciones del Poder Judicial para el año 1993.

El costo total adicional en remuneraciones sería de US\$ 69.404.387 al eliminarse la suspensión condicional del procedimiento de la Reforma Procesal Penal. Cabe señalar que esta estimación, al igual que la que sigue a continuación, referente a la necesidad adicional de recursos no humanos, está basada en cifras promedio y agregadas. En consecuencia, no se toman en cuenta las exigencias que plantea la distribución regional que estos recursos deben tener y, por ende, la eventual capacidad ociosa y déficit que pudieren generarse en regiones con muchos y pocos casos ingresados.

En este sentido, al producirse tales diferencias, el costo adicional que se tendría al eliminar la suspensión condicional del procedimiento de la Reforma Procesal Penal, sería aún mayor.

4.4.6.) El costo de infraestructura, equipamiento y operación para sustentar el funcionamiento de los fiscales y jueces orales adicionales.

a) Costo de Operación

El costo de operación de estas instituciones incluye los gastos necesarios para su normal funcionamiento, excluyendo recursos humanos, equipamiento e infraestructura; es decir, gastos tales como papel, bencina para vehículos, libros, materiales de oficina, etc.. Para realizar esta estimación se usaron los valores contenidos en el "Estudio Preliminar N° 5 del Costo del Ministerio Público y de los Tribunales Orales". En dicho estudio el costo de operación corresponde al 18% del costo de remuneraciones. La estimación del costo adicional al eliminar la negociación se presenta en el Cuadro N° 47.

Cuadro N° 47

Costo de operación adicional al eliminar la negociación

Ministerio Público		
Remuneraciones	Factor Operación	Costo de Operación
US\$ 69.404.387	18%	US\$ 12.492.790

◊ Fuente: Estudios preliminar N° 5 del costo de la justicia criminal oral y del Ministerio Público, Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria, Ministerio de Justicia, (1996). Cuadro 30.

Luego, el costo adicional total de operación sería de US\$ 12.492.790.

b) Costo de infraestructura adicional al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Aquí se presentan las estimaciones en términos de espacio necesario para el desempeño del personal adicional, al eliminar la negociación y los costos que este espacio involucraría. En términos de la cantidad de metros cuadrados construidos por persona, la relación entre los metros construidos y el tamaño del terreno y los costos por metro cuadrado se usaron los valores fijados en el "Estudio Preliminar N° 5 del Costo del Ministerio Público y de los Tribunales Orales". Estas estimaciones se presentan en el Cuadro N° 48.

Cuadro N° 48

Costo de infraestructura adicional al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Ministerio Público						
Metros Cuadrados Brutos Por persona	N° de personas	Total Metros Cuadrados Brutos	Costo por Metro Cuadrado	Total Metros Terreno	Costo por Metro Cuadrado Terreno	Costo Total Metros Cuadrados
24	275	6.600	\$ 299.862	13.200	\$ 23.066	\$2.283.560.400
						US\$ 5.667.528
Tribunales Orales						
Metros Cuadrados Brutos Por persona	N° de personas	Total Metros Cuadrados Brutos	Costo por Metro Cuadrado	Total Metros Terreno	Costo por Metro Cuadrado Terreno	Costo Total Metros Cuadrados
24	1.926	46.224	\$ 299.862	92.448	\$ 23.066	\$ 15,993,226,656
						US\$39,693,306
Defensoría Pública						
Metros Cuadrados Brutos Por persona	N° de personas	Total Metros Cuadrados Brutos	Costo por Metro Cuadrado	Total Metros Terreno	Costo por Metro Cuadrado Terreno	Costo Total Metros Cuadrados
24	793	19.032	\$ 299.862	38.064	\$ 23.066	\$ 6,584,957,808
						US\$16,343,090

◊ Fuente: Estudios preliminar N° 5 del costo de la justicia criminal oral y del Ministerio Público, Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria, Ministerio de Justicia, (1996).

El costo total en infraestructura asciende a US\$ 61.703.924 . Como se considera un factor de arriendo del 10% anual, el costo anual por infraestructura sería de : US\$6.170.392 .

c) Costo de equipamiento al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Utilizando los antecedentes ya empleados en la sección 4.3.6 (c) al realizar los cálculos referentes al aporte de la negociación a la Reforma Procesal Penal, se obtienen en el Cuadro N°49, para la eliminación de la suspensión condicional del procedimiento, las siguientes exigencias en equipamiento adicional.

Cuadro N° 49

Equipamiento adicional al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

Item	Necesidades Ministerio Público	Necesidades Tribunales Orales	Necesidades Defensoría Pública	Precio	Total Costo
Vehículos		56		\$ 6.200.000	347,200,000
Computadores	239	1.292	560	\$ 1.510.400	3,158,246,400
Impresoras	48	258	112	\$ 1.416.488	592,091,984
Fotocopiadoras	48	258	112	\$ 2.404.067	1,004,900,006
Líneas Telefónicas	239	1.292	560	\$ 117.283	245,238,753
Muebles	550	3.852	1.586	\$ 65.000	389,220,000
Total S					5,736,897,143
Total US\$					14,238,303

Por tanto el costo anual en equipamiento ascendería a US\$ 1.423.830 .

4.4.7.) El costo total adicional de la Reforma Procesal Penal al eliminar la suspensión condicional del procedimiento

El costo total adicional, que incluye remuneraciones, operación, infraestructura y equipamiento, asciende a US\$ 95.939.192. El desglose de este costo adicional se muestra en el Cuadro Resumen N° 2.

Cuadro Resumen N° 2

	Costo (US\$. Dic. 1994)
Costo adicional por remuneraciones	69.404.387
Costo adicional por operación	12.492.790
Costo adicional por infraestructura	6.170.392
Costo adicional por equipamiento	1.423.830
Total	89.491.399

Eliminar de la propuesta de Reforma al Procedimiento Penal la suspensión condicional del procedimiento eleva el costo fiscal del sistema de justicia criminal en US\$ 89 millones aproximadamente. Al dividir esta cifra por el total de delitos del área α se obtiene un costo promedio adicional de US\$ 411 por delito.

$$\text{US\$ } 89.491.399 / 217.550 \text{ delitos} = \text{US\$ } 411 \text{ por delito}$$

Es decir, se eleva el costo de investigar "adecuadamente" los delitos del área α en 75%. Además el costo promedio total de investigar "adecuadamente" todos los delitos del tipo α es superior en 33% al costo promedio del actual sistema (US\$ 971 versus US\$ 721).

En la siguiente sección (4.5) se discute con mayor profundidad los resultados obtenidos de las suposiciones de eliminar de la Reforma al Procedimiento Penal la negociación entre el fiscal y el imputado y la suspensión condicional del procedimiento.

4.5 Evaluación del costo fiscal de investigar adecuadamente todos los delitos investigables con el nuevo sistema de justicia criminal

En este tema se presentó una estimación del costo fiscal de investigar adecuadamente los delitos investigables -área α - de acuerdo a la metodología que propone el proyecto de Reforma al Procedimiento Penal, llegándose a un gasto fiscal total por concepto de sistema judicial de US\$119 millones por año (considerando el flujo de delitos de 1992) [sección 4.2.3]. Como referencia para evaluar esta magnitud, en la sección 4.1 se determinó el uso de recursos fiscales que implicaría desarrollar esta tarea -investigación adecuada de lo investigable- con un sistema judicial que, basado en la realidad del actual sistema expande su gasto de forma de cumplir con la tarea señalada. El gasto de investigar los delitos del área α asciende a US\$157 millones.

La diferencia, de US\$38 millones aproximadamente, es en favor de la Reforma al Procedimiento Penal.²⁵ En consecuencia, tanto el sistema de referencia basado en la experiencia actual como la Reforma, gastando respectivamente US\$157 y US\$119 millones, generan investigación adecuada de los casos investigables, pero también generan otros productos, condenas, absoluciones y sobreseimientos definitivos. Es en este último aspecto en que ambos sistemas también difieren. Estas diferencias son examinadas con más detención en el tema 3, pero en este capítulo se cuantifica el aporte al costo total que hacen el procedimiento abreviado y la suspensión condicional del procedimiento.

El sistema de la Reforma, despojado del procedimiento abreviado y de la suspensión condicional del procedimiento, sería US\$143 millones más caro que el sistema actual expandido para investigar "adecuadamente" todos los casos tipo α . El Cuadro Resumen N° 3 presenta la comparación de los costos del actual sistema y del propuesto por la reforma investigando ambos el mismo número de delitos.

²⁵ Sin embargo, aunque el asunto parezca evidente, para mayor claridad conviene subrayar que los costos medios por delito, US\$369 para la Reforma y US\$705 para el sistema de referencia actual, son, precisamente, costos medios, en donde el criterio de producto es la investigación adecuada (la que cubre los cuatro pasos señalados en la sección 3.2) de los casos investigables (α). Un sistema judicial puede visualizarse como un proceso productivo multiproducto en que, además, varios son productos intermedios. Los conceptos de costo medio y costo marginal son distintos, más aún en procesos multiproductos, de modo que esta diferencia conceptual no debiera perderse de vista al evaluar las cifras recién mencionadas.

Cuadro Resumen N° 3

El costo de investigar "adecuadamente" los delitos del área α para ambos sistemas de justicia criminal.

	Costo Total US\$	Costo Promedio por Delito " α " US\$ por delito
Costo del actual sistema	156.864.645	721
Costo del nuevo sistema	119.224.008	548
Costo del nuevo sistema despojándolo del procedimiento abreviado	211.286.747	971
Costo del nuevo sistema despojándolo de la suspensión condicional del procedimiento y del procedimiento abreviado	300.778.146	1.412
Diferencia entre el sistema propuesto y el actual sistema	-37.640.637	
Diferencia entre el sistema propuesto sin procedimiento abreviado y el actual sistema	54.422.102	
Diferencia entre el sistema propuesto sin procedimiento abreviado y sin suspensión condicional del procedimiento, y el actual sistema	143.913.501	

Fuente: Cuadros Resumen N° 1 y N° 2

En síntesis, el sistema propuesto es 24% más barato que el actual sistema si se obliga a éste a investigar lo mismo que se le exigiría al nuevo sistema de justicia criminal. Sin embargo, si se despoja al sistema propuesto del procedimiento abreviado y de la suspensión condicional del procedimiento, entonces el actual sistema es más barato, costando aproximadamente la mitad.

Conviene destacar sin embargo, que tanto el procedimiento abreviado como la suspensión condicional del procedimiento no podrían implantarse en el sistema actual tal como éste está concebido. En el caso del procedimiento abreviado esto se debe a que la negociación no podría darse sin estar sujeta a errores en un esquema donde el juez que negociaría con el imputado es el mismo que debe decidir si lo negociado es correcto de acuerdo a ley. Es decir, el imputado estaría obligado a sujetarse a la voluntad del juez, eliminándose el concepto de negociación. En cambio, en el sistema propuesto la negociación la inicia el fiscal, sabiendo que lo negociado debe ser revisado por un juez ajeno al proceso del acuerdo entre el fiscal y el imputado. Este a su vez sabe que siempre

existe la posibilidad de que se niegue a aceptar lo que el fiscal le propone y escoger la alternativa de ir a juicio. De esta forma, estos contrapesos permiten que exista la negociación de forma que las partes puedan alcanzar soluciones óptimas en un marco de incertidumbre sobre el resultado final de un juicio. En el sistema actual, si el imputado escogiese ir a juicio, sería juzgado por la misma persona que le hizo la propuesta que rechazó.

La suspensión condicional del procedimiento no es una solución propiamente tal, es más bien excluir de la consideración del sistema judicial algunos casos. Sin embargo su existencia desde el punto de vista de la racionalización de los recursos es la existencia de un costo fijo mínimo de procesar a una persona. Luego, su uso tiene un límite, el cual es el número de delitos cuyo daño social está bajo ese costo mínimo.

En el sistema actual, si al juez se le evalúa por la aplicación estricta de lo que establece la ley, entonces estará sujeto a incentivos contrapuestos, por una parte un uso eficiente de los recursos para la investigación y por otro juzgar todos los casos de acuerdo al Derecho. Pudiendo darse situaciones en las que el juez subutilice o haga un uso excesivo de la suspensión condicional del procedimiento²⁶. En cambio, en el sistema propuesto el fiscal propone la suspensión condicional y el juez la evalúa. Ambos tienen incentivos claros, por tanto, en la medida que haya equilibrio en sus poderes, probablemente llegarán a una situación óptima en el uso de este mecanismo.

²⁶ La experiencia de otros países en esta materia señala que los jueces tienden a privilegiar el criterio de tratar todos los casos juzgándolos. Por tanto, en general, tienden a subutilizar este tipo de mecanismos.

REFORMA PROCESAL PENAL:
ANALISIS COSTO-BENEFICIO

TEMA 2

EVALUACION DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO

Reforma Procesal Penal

TEMA 2:

El procedimiento abreviado

1) Diagnóstico:

1.1) Reflexiones Generales

Los objetivos básicos de todo sistema de justicia criminal son :

- a) lograr que aquellas personas que han transgredido la ley sean objeto del castigo que ella señala, según cada caso específico y que aquellas que no lo han hecho pero están siendo acusadas de ello, sean absueltas.
- b) compensar a las víctimas de un delito, de ser ello pertinente.
- c) difundir en la sociedad estas acciones de castigo y recompensa, permitiendo así que los infractores potenciales de la ley consideren estos antecedentes al momento de tomar su decisión. La tesis implícita es que este conocimiento tiende a desestimular el comportamiento criminal.

Hay tres formas por medio de las cuales el sistema de justicia criminal puede ayudar al logro de estos objetivos:

- i) investigar y juzgar los casos denunciados
- ii) lograr que el inculpaado reconozca su participación en el delito, e imponer a éste una pena sin tener que recurrir al juicio.
- iii) proveer una instancia alternativa para facilitar acuerdos y compensaciones entre el imputado y la víctima.

El uso y fomento del procedimiento abreviado en la opción ii) y el apoyo judicial en la opción iii), tienen la ventaja de implicar un eventual menor uso de recursos por parte del sistema de justicia criminal, en comparación con la posibilidad de ir a juicio. Sin embargo, las soluciones que resultan del uso del mecanismo (ii) están expuestas a una mayor probabilidad de desviarse de las soluciones y sanciones establecidas en los códigos. Se entiende que éstas últimas se logran con la aplicación de la ley por parte de los jueces, es decir, a través del juicio. Pero también debe considerarse que la probabilidad de llegar a un juicio no está de ningún modo garantizada.

Dado lo anterior, un sistema de justicia criminal de diseño óptimo tenderá a combinar el uso del juicio con el de los mecanismos de negociación, con el fin de ofrecer el beneficio de la justicia criminal a un costo razonable. La composición e importancia relativa que deben alcanzar estas opciones constituye una decisión pública. Así, una sociedad

dispuesta a privilegiar la justicia por sobre todo, seguramente intentará llevar la mayoría de los casos a juicio, para lo cual asegurará la disponibilidad de recursos necesarios para hacer frente a este objetivo. Sin embargo, aún esa sociedad podría estar dispuesta a utilizar mecanismos abreviados en aquellos casos en que los resultados sean similares a los que obtendría a través de un juicio.

El punto central es que aún cuando la sentencia negociada se desvíe de la sentencia que se obtendría en un juicio completo, también el costo de la negociación podrá ser menor que el de ir a juicio; de modo que el resultado neto para la sociedad, en algunos casos, será favorable al juicio y, en otros, a la negociación. El desafío es encontrar la manera de utilizar este instrumento de la justicia en una proporción óptima.

1.2.) El sistema de justicia criminal actual y la proposición

El actual sistema no permite la negociación entre la víctima y el imputado, o entre el sistema de justicia criminal y el imputado, salvo en algunas situaciones, como las faltas.

De esta forma, una vez que el sistema conoce una denuncia, sea porque la realizó la víctima o porque el sistema la ingresó por iniciativa propia, es necesario atravesar por todas las etapas del proceso de producción de justicia criminal; esto, incluso en aquellos casos en que las partes puedan llegar a un acuerdo entre ellas (acuerdo que en ocasiones puede resultar más beneficioso para las partes).

Por tanto, la alternativa que enfrentan hoy las partes consiste en ingresar al sistema de justicia criminal y esperar el resultado, o no ingresar al sistema y llegar a un acuerdo al margen del apoyo de la ley.

El nuevo Código de Procedimiento Penal contempla mecanismos de negociación - condicionados y supervigilados por el sistema de justicia criminal- que permiten, una vez que la denuncia ha ingresado al sistema, posibilidades de término del proceso sin tener que recorrer todas las etapas, incluyendo el juicio completo. Esos mecanismos son:

a) Negociación entre la víctima y el imputado

El sistema judicial actúa por presencia, esto es, como opción de reserva o última instancia, siendo precisamente esa opción la que confiere credibilidad y fuerza a la negociación privada. El actual sistema, en cierta forma, también ofrece este producto; sin embargo, ello ocurre informalmente: así, quien estime que la negociación privada lo está perjudicando, puede recurrir a la justicia. La innovación introducida por la reforma consiste en una participación directa de la justicia desde el comienzo de esta negociación, permitiendo que el sistema judicial cuente con más antecedentes al momento de un eventual fracaso de ésta, con lo cual, a su vez, se ven incrementadas sus posibilidades de éxito.

b) Negociación entre el fiscal y el imputado:

Se ofrece al imputado, a cambio de declararse culpable, una pena cierta. Aquél deberá evaluar si esta oferta es o no más conveniente que el resultado que pueda esperar si opta por el juicio, ya que al rechazar la oferta, está optando por el juicio y sus consecuencias esperadas.

La negociación entre el imputado y el fiscal se produce con posterioridad a la formulación de la acusación y tiene las siguientes características:

- i. Lo que se negocia es el procedimiento mediante el cual el imputado será juzgado, pudiendo renunciarse a la posibilidad de un juicio completo ante tres jueces, sometiendo el caso a un fallo rápido dictado por el juez de Control de la Instrucción. En este último caso, ese juez decide, sobre la base de los antecedentes acumulados por el fiscal.
- ii. Lo que el imputado otorga en la negociación es un reconocimiento de los hechos y de los antecedentes acumulados por el fiscal.
- iii. Lo que el imputado recibe a cambio de su reconocimiento es la determinación de la pena máxima que se le puede imponer, esto es, la pena que solicita el fiscal en la acusación.
- iv. El juez de Control de la Instrucción, una vez que se le presenta el acuerdo, debe pronunciarse acerca de si acepta o no el cambio de procedimiento en el juicio, según estime que el acuerdo entre las partes ha sido presentado con plena información y libertad. En caso de no aceptar el cambio de procedimiento, deberá realizarse el juicio normal ante tres jueces.
- v. Si el juez de Control de la Instrucción acepta el procedimiento, deberá dictar el fallo, de acuerdo con los antecedentes acumulados durante la investigación (instrucción). En este fallo podrá aplicar la pena que corresponde de acuerdo a la ley, no pudiendo en ningún caso exceder la solicitada por el fiscal. También podrá absolver, si estima que ello procede, según los antecedentes.

Con el fin de ilustrar este proceso, se pueden distinguir varias situaciones o posibles escenarios de negociación:

- i. El imputado acepta los hechos, es decir, está de acuerdo en su veracidad, pero espera que se lo absuelva. Por ejemplo, si ha actuado en legítima defensa o estima que los hechos no son constitutivos de delito. En estos casos, el examen que el juez haga de los hechos, dado que ya han sido aceptados por el imputado, no debería ser muy distinto del que haría el tribunal colegiado (tres jueces) ante la misma aceptación de los hechos por parte del imputado.
- ii. Si el imputado se da cuenta de que la prueba acumulada por el fiscal es o será abrumadora, entonces llegará a la conclusión de que es altamente probable que obtenga una sentencia condenatoria en el juicio. Por tanto, opta por la negociación,

esperando que, por su actitud de colaboración, el juez le otorgará una pena más favorable a la que obtendría en el juicio.

- iii. Casos en los que no hay una prueba concluyente en contra del imputado, pero éste confiesa su culpabilidad, fruto del arrepentimiento o de la persuasión del Ministerio Público, de la policía u otras instancias similares. En estas situaciones, el imputado obtendrá una pena superior a la que habría recibido en un juicio ante los tres jueces (ya que no habría suficiente evidencia para condenarlo), pero una inferior (debido a que así lo estipula el Código Penal en caso de confesión espontánea) a la que correspondería al delito que confiesa.
- iv. Situaciones en las que el imputado y el fiscal se enfrentan a suficiente incertidumbre respecto al resultado del juicio como para desconocer cuál puede ser el resultado probable. En estos casos es razonable pensar que, si la negociación es exitosa, será sobre la base de una pena máxima fijada por el fiscal, la que deberá ser más favorable a la que el imputado supone podría recibir en el juicio.

2) Diferencias generales entre la negociación fiscal-imputado y el juicio del imputado

En esta sección se propone un esquema general que ayude a la evaluación económica de una reforma judicial que permita negociaciones entre el fiscal y el imputado.

2.1. Recursos que se evitan con la negociación entre fiscal e imputado (en comparación con un juicio completo)

2.1.1 Menor uso de recursos por parte del sistema judicial por caso denunciado ¹

En tanto el fiscal y el imputado logran llegar a un acuerdo en la pena y, ratificado ésta por el juez, se evita el juicio y los costos involucrados en su organización y realización por parte del sistema judicial.

2.1.2 Menor uso de recursos por parte de la víctima y del imputado

2.1.2.1. La víctima

En delitos con víctima, la marcha del proceso judicial tiene dos clases de consecuencias negativas para ésta:

- Los costos de tiempo y transporte para ir al juicio y declarar ante las partes y los jueces.
- Los costos de impulsar la causa por medio de querellas, si lo estima conveniente.²

¹ En comparación con una situación en que cada denuncia es objeto de un análisis acucioso, que determina la necesidad de una profunda investigación y, dependiendo de los resultados de ésta, de un posterior juicio.

Sin embargo, en tanto que la asistencia al juicio y la declaración son obligatorias y, por lo tanto, no son materia de decisión de la víctima, la contratación de un abogado sí lo es. De modo que la presencia de este último está condicionada a que los beneficios que espera la víctima de su contratación excedan de lo que tendría que pagarle. Los beneficios esperados, a su vez, podrían, en principio, ser de dos clases:

- (a) monetarios, en caso que sea posible compensar a la víctima.
- (b) no monetarios; por ejemplo, la satisfacción de saber que el imputado recibe su castigo.

2.1.2.2.El imputado

En la variante de ir a juicio, el imputado se enfrenta a los siguientes aspectos que inciden negativamente sobre su bienestar:

- el costo del tiempo de estar en el juicio.
- el costo del abogado para preparar el juicio.³
- el costo que le representen los mecanismos de control de su calidad de procesado (permanecer en prisión preventiva, multa, firmar cada cierto tiempo, costo de fianza, etc.).

2.2 Los costos asociados a la negociación entre el fiscal y el imputado

2.2.1 Recursos necesarios para la revisión, por parte de un juez, de la pena asignada mediante el mecanismo de negociación entre fiscal e imputado.

El proyecto del nuevo código de procedimiento penal señala que, una vez que el fiscal y el imputado han logrado un acuerdo, éste debe ser revisado y refrendado (puede ser alterado) por un juez. Esto con el fin de evitar grandes desviaciones respecto de la pena considerada adecuada por los jueces; es un mecanismo de corrección de errores.

2.2.2 Recursos necesarios para que el fiscal negociador desarrolle su tarea

2.2.3 Penas distintas a las que se obtendrían en un juicio ante tres jueces

La negociación es interesante para el imputado en tanto la pena producto de negociación resulte inferior (considerando el costo en que éste incurre por tiempo de juicio, abogado, etc, -ver 2.1.2-) a la esperada en el juicio.

² Si el sistema de justicia criminal provee subsidios para asegurar el buen desarrollo de esta función, ello ya estaría considerado en el punto 2.1.1.

³ Idem 2

Aceptando que la pena establecida en un juicio ante tres jueces es la adecuada, entonces la rebaja a que se hace mención podría parecer inadecuada. Sin embargo, y como se indica más adelante -ver 2.3.-, es precisamente lo contrario, al tomar en cuenta la totalidad de costos y beneficios de estas negociaciones.

Pero tampoco se puede descartar de plano la posibilidad de que la pena producto de la negociación no sea superior a la que resultaría del juicio completo. El origen de esta posible diferencial provendría de la presencia de información asimétrica entre el fiscal y el imputado, la que, por algún motivo, no alcanzaría a ser neutralizada por la labor del abogado defensor (tal vez por el volumen de trabajo de los defensores públicos o por la forma en que se estructuren sus incentivos) o del juez de control de la instrucción. En tal caso, habría una pena innecesaria, según el criterio del código, con el consecuente costo para el imputado (tiempo, abogado, reducción de remuneración futura en la industria legal), que también sería un "beneficio negativo" para la sociedad.

2.3 El procedimiento abreviado en la balanza: reflexiones generales

En el análisis de costo-beneficio del procedimiento abreviado las penas que a través de él se obtienen, distintas a las resultantes en juicio completo, se pueden interpretar como costo y el menor uso de recursos al no llevar estos casos a juicio, como beneficio. La consideración de estos beneficios constituyen la base de los argumentos para aceptar una menor condena del imputado.

Para ilustrar mejor estas consideraciones de beneficios y costos sobre el procedimiento abreviado se pueden comparar dos sistemas judiciales, uno que cuenta con el procedimiento abreviado y uno que no lo utiliza. En el primero algunos casos no van a juicio, solucionándose mediante un acuerdo, ratificado por un juez, entre el fiscal y el imputado. En el segundo todos los casos van a juicio. Si a ambos sistemas se les otorga igual presupuesto, el primer sistema podrá investigar más casos que el segundo, ya que el procedimiento abreviado le permite liberar recursos que puede, por ejemplo, destinar a investigación. Si en vez de asignárseles igual presupuesto se les exige que obtengan el mismo número de soluciones, el sistema que utiliza el procedimiento abreviado tendrá un menor costo fiscal, pudiendo la sociedad destinar esos recursos ahorrados a otros fines.

La Reforma Procesal Penal delega en el sistema judicial -entendido éste en forma amplia e incluyendo al Ministerio Público- la decisión de qué investigar y qué tratar en forma abreviada; de modo que es aquí donde se deberá estudiar si los incentivos que tendrán los diferentes actores del sistema son aquellos que permiten realmente aprovechar en forma plena esta herramienta. Desde esta perspectiva, lo crítico al incorporar la negociación como instrumento de justicia es la forma como ésta se administra. Esta tarea no se emprende en el presente estudio. El sentido del análisis

de costo y beneficio que figura a continuación es dimensionar las magnitudes pertinentes, con el fin de resaltar lo que está en juego.

Antes de pasar a la estimación de las dimensiones críticas, se reflexiona sobre el efecto diferencial que la negociación pueda tener en cuanto a desalentar futuros delitos. Constituye una tesis bastante aceptada la de que en la decisión de cometer un delito -aunque seguramente eso no es parejo para los diferentes tipos de infracción- la pena esperada constituye un factor de decisión, postulándose que, a probabilidades de captura y condena constantes, mientras mayor sea la pena, menor será el número de delitos futuros.

Sin embargo, el procedimiento abreviado permite liberar recursos, luego si la sociedad deseara mantener constante el desincentivo al delito podría utilizar los recursos liberados en investigar más delitos. Todo esto no es más que un corolario de la restricción global de recursos, la que implica que el sistema no dispone de riqueza suficiente como para juzgar a todos los acusados y llegar realmente a probar su culpabilidad o inocencia. Necesariamente, el sistema judicial debe optar y el procedimiento abreviado tiene la ventaja de ofrecer un resultado -pena segura-, con un menor costo para la sociedad, que un juicio que presenta una condena sujeta a la probabilidad de que se pueda convencer a los jueces.

Sólo en el contexto de una justicia que opere en la abundancia, con los recursos suficientes para investigar completamente todos los casos investigables, se podría decir que ella tendría un impacto negativo sobre el esquema de desincentivos al delito.⁴

⁴ En la práctica, todo sistema judicial debe optar y decidir cómo asignar los recursos. En este sentido, al incorporarse la negociación a un sistema judicial, lo que realmente se hace es prescribir en la correspondiente ley la forma general en que el sistema ha de asignar los recursos que se le entregan, junto con delegar en los agentes especializados del mismo -fiscales y jueces de control de la instrucción- la forma particular de llevar a cabo este proceso. En comparación con el sistema que no incluye la posibilidad de negociación, es una manera de hacer uso del conocimiento especializado de jueces y fiscales en la aplicación de la ley. Su éxito, dependerá en grado importante de los incentivos que el sistema establezca para estos agentes, en particular de la compatibilidad de estos incentivos con el objetivo general de lograr una eficiente aplicación de la ley.

La incorporación de la posibilidad de negociación podría significar, en el agregado, un desincentivo neto para la perpetración de delitos, pero ello no obsta a que, eventualmente, provoque un cambio en la estructura relativa de castigos. Este aspecto no se examina, suponiéndose que la sociedad sabe ajustar la estructura de penas a estas nuevas circunstancias.

El cálculo del efecto neto de implantar la negociación -la cual incrementa la productividad de los recursos judiciales y permite producir más justicia con un presupuesto dado-, se refiere a la producción de justicia en términos de procesos de investigación y evaluación final por parte de jueces de los delitos. No debe, por tanto, confundirse con el castigo efectivo; un imputado puede permanecer por un largo período privado de su libertad sin que exista producción de justicia en el sentido recién señalado. El imputado puede estar en prisión preventiva por cuanto la sociedad, simplemente, estima que es culpable, incluso sin haber realizado realmente la investigación que se requiere para llegar a esta condición. De modo que, al establecer el procedimiento abreviado, bien podría suceder que esa persona en prisión preventiva pase ahora a servir una pena negociada, o una pena producto del juicio oral. El resultado, en tal caso es, una sustitución en que la sociedad prescribe prisión, basada en la justicia como se define anteriormente, a cambio de prisión a secas, basada en una justicia más intuitiva o subjetiva.

Este último punto debe tenerse presente no sólo al examinar el impacto sobre el delito que puede tener una reforma con negociación, sino también al identificar el verdadero aporte a la justicia que se logra con la reforma penal. El

3) La Metodología de Estimación

3.1. Los beneficios de la negociación entre el fiscal y el imputado

3.1.1 Ahorro de recursos del sistema judicial

Para estimar el ahorro de recursos del sistema judicial, se compararán los costos del sistema judicial oral propuesto en el escenario en el que no hay mecanismos de negociación con el escenario en que ésta existe, considerando "todo lo demás constante".

Para ello se usará la estimación de los tiempos necesarios para cada etapa del proceso judicial oral, desarrollada por la comisión técnica que participó en el estudio organizacional realizado por la Universidad de Chile. En dicho estudio también se estimó el porcentaje de causas por grupo de delitos que obtendrían solución negociada entre el fiscal y el imputado.

3.1.2. Ahorro de recursos de la víctima y del imputado

3.1.2.1. La víctima

(a) Su propio tiempo

Para estimar el tiempo que le significa a la víctima la ausencia de la negociación, se comparará el tiempo que le consumiría el proceso con y sin negociación.

Para eso, en aquellos delitos con víctima se considerará el tiempo promedio que duran las audiencias posteriores a la audiencia intermedia donde se produjo la negociación. Por cada 6 horas o fracción de tiempo promedio de audiencias, se estimará que la víctima concede 12 horas de su tiempo al sistema de justicia criminal (esto, para reflejar los atrasos y las demoras en transporte desde un lugar a otro).

Para estimar el valor de su tiempo, se considerará el valor promedio de la encuesta de remuneraciones publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas a diciembre de 1994. Ese valor se dividirá por una jornada mensual de 176 horas (44 horas semanales). De esta forma se obtendrá el valor por hora de tiempo de la víctima.

efecto que pudiera tener la reforma penal -en particular el procedimiento abreviado (si se aplicase la reforma tal como se plantea en el tema 1)- sobre los castigos no es fácilmente previsible. Los castigos podrían aumentar o disminuir respecto de los actuales, pero sí serían más "justos" (de acuerdo a la ley).

(b) Tiempo de su abogado

Como ya se señaló -2.1.2.-, la negociación conduce a un menor uso de tiempo de abogado y también a la disminución⁵ del beneficio que la víctima atribuye a su contratación.

En la práctica actual, aparentemente, son pocas las víctimas que contratan abogados, dando a entender, implícitamente, que el beneficio no excede al correspondiente costo. Tomando en consideración este último antecedente y suponiendo -para el caso de la fracción que sí contrata un profesional- que los respectivos costos y beneficios se anulan, en las estimaciones se ignorará este punto por completo.

3.1.2.2. El imputado

En el nuevo sistema, el imputado, dependiendo de las posiciones del fiscal y del juez, tiene la opción de elegir entre acuerdo (negociación) y juicio.

Si hubiera que modelar el escenario de decisión del imputado, el asunto seguramente se presentaría en términos de una comparación de utilidades: aquella que deriva de optar por negociación con aquella en la que se obtendría el juicio. En términos generales, estas opciones pueden diferir en dos aspectos importantes:

- i. La extensión en tiempo de las diversas etapas (prisión preventiva, juicio y condena).
- ii. La naturaleza de la información que el imputado pueda tener al momento de tomar la decisión de seguir uno u otro camino.

Considerando solamente (i), el imputado optaría por negociación sólo si el tiempo total ofrecido fuese menor que el que corresponde a la alternativa del juicio. Sin embargo, (ii) es importante, porque la negociación se refiere a tiempos ciertos mientras que al juicio sólo cabe asignar valores esperados y, tal vez, alguna medida de dispersión. En consecuencia, la opción del juicio implica un grado de riesgo mayor que la opción de la negociación. Para un imputado averso al riesgo es perfectamente posible que opte por un acuerdo que le confiere una pena igual o incluso mayor que la esperada del juicio.

Sin embargo, y debido a las exigencias empíricas que establece el enfoque de utilidad, en la evaluación que sigue se opta por la comparación directa de los tiempos de las penas; se trata de una comparación válida para imputados neutrales frente al riesgo en materia de penas y reclusiones. Asimismo, la decisión propiamente tal del imputado considera tanto su propio tiempo como la diferencial

⁵ Se habla aquí de una disminución y no necesariamente de una caída a cero de este beneficio, por cuanto la negociación implicará algún castigo para el beneficiado.

de costo de abogado; sin embargo, para los fines de la estimación ambos rubros se presentan por separado.

(a) Su propio tiempo

Para el imputado, lo importante es el tiempo total que le demanda una situación en la que negocia, frente a otra en la que va a juicio. Es decir, el tiempo que considera se compone de:

- ⊕ Tiempo adicional de permanencia en prisión preventiva sin negociación (tiempo de espera para el juicio), desde la realización de la audiencia intermedia : T_{pj}
- ⊕ Tiempo de duración de la negociación: T_n
- ⊕ Tiempo de duración del juicio: T_j
- ⊕ Tiempo de condena esperado en el juicio: T_{c_1}
- ⊕ Tiempo de condena asignado en la negociación: T_{c_2}

Por tanto, lo que compara el imputado son los tiempos totales de:

Tiempo total sin negociación: $T_{sn} = T_{pj} + T_j + (T_{c_1} - T_{pj})$

Tiempo total con negociación: $T_{cn} = T_{c_2} + T_n$

En este escenario, lo que importa es si T_{sn} es mayor, menor o igual a T_{cn} . Si es mayor, habría negociación. Con T_{sn} igual o menor a T_{cn} , no la habría y las partes irían a juicio. Se trata, ciertamente, de una presentación simplificada, ya que finalmente, lo que aquí determina el comportamiento del imputado es la utilidad esperada y no directamente el tiempo.

El problema del tiempo del imputado requiere dividir la situación entre quienes están en prisión preventiva y quienes no lo están.

i. Imputados que no están en prisión preventiva

Para estos, la negociación significa ahorrar el tiempo que tendrían que gastar en ir al juicio (T_j), el menor tiempo de condena ($T_{c_1} - T_{c_2}$) y el tiempo que le consume el mecanismo de control de su calidad de procesado antes del juicio.

Por motivos conservadores y por la dificultad de estimar el ahorro promedio de tiempo por dejar de estar sujeto a los mecanismos de control, éste no se estima.

- * El tiempo de juicio: Se considerará que por cada 6 horas o fracción de estas 6 horas de tiempo promedio de audiencias, el imputado concede 12 horas de su tiempo al sistema de justicia criminal. Esto se hace para incluir el tiempo necesario para el transporte del imputado, así como los tiempos de espera y retrasos a los que estará sujeto.

* El menor tiempo de condena: La pena de un juicio completo es la que asignarían los jueces en un juicio al imputado. Para ello debiera disponerse de la pena promedio histórica por grupo de delitos. Sin embargo, los sistemas estadísticos chilenos no registran la pena exacta asignada por los jueces, sino sólo los rangos legales, que son:

- multa
- 1 a 60 días
- 61 a 540 días
- 541 días a 3 años
- 3 años y un día a 5 años
- 5 años y un día a 10 años
- 10 años y un día a 15 años
- 15 años y un día a 20 años

Luego, se presenta el problema de determinar la pena promedio al interior de cada rango⁶. La estadística disponible permite conocer la frecuencia, es decir, el porcentaje de las penas asignadas por delito que se ubican en un rango. Por ejemplo, el 30% de los condenados recibió una pena que se ubicó entre 3 años y un día y 5 años. No permite, sin embargo conocer el valor exacto de la pena. Esto dificulta calcular el valor promedio de las penas. Para enfrentarlo, se consultó con expertos en el área de justicia criminal y su impresión es que, en general, los imputados reciben penas que se acercan más al mínimo del rango legal que al máximo. Dado esto, la pena que se recibiría si se fuese a juicio se calculará como el promedio entre el mínimo de los rangos legales y el punto medio de estos.

Para estimar la pena que obtendría el imputado si recurriese a la negociación, se supondrá que el fiscal le ofrece el mínimo del rango legal a que está sujeto el delito por el que está siendo procesado.

ii. Imputados que están en prisión preventiva

En el caso de imputados que están en prisión preventiva (y se declaran culpables en la negociación), el tiempo adicional de permanencia de prisión preventiva se descuenta de la pena que se le asignaría en el juicio⁷; luego, éste no es relevante

para su decisión (se supone que los jueces asignarán siempre a un imputado culpable una pena que tenga como mínimo el tiempo servido en prisión

⁶ La pena promedio ponderada observada no es necesariamente independiente del sistema judicial propiamente tal. Abstrayendo de las instancias de apelación, el sistema actual ofrece menos competencia en las etapas de investigación y juicio que el sistema propuesto. En este contexto, la absolución es menos probable en el actual que en el nuevo sistema. Este aspecto podría estar recargando la frecuencia de la pena mínima.

⁷ (Se le descuenta el tiempo total de permanencia en prisión preventiva, pero para efectos de la decisión de negociar o no importa el tiempo adicional de prisión post-negociación)

preventiva). Por lo tanto, con la negociación el imputado ahorra el tiempo de juicio y la diferencia de tiempo, entre la pena que obtendría en el juicio colegiado y la que obtendría con la negociación.

Los cálculos para los tiempos de juicio y la diferencia entre las penas que se obtendrían con negociación y la que se obtendría sin negociación, se realizarán de la misma forma que para los imputados que no están sujetos a la prisión preventiva.

El valor del tiempo se estimará acorde al salario mínimo de diciembre de 1994.

(b) Tiempo de su abogado

Se considerará una cantidad de tiempo igual a lo que dura la preparación de la acusación por parte del fiscal, más lo que duraría el juicio.

Para estimar el costo del tiempo del abogado se asigna un valor promedio para un cargo determinado, acorde con la encuesta de remuneraciones del mes de marzo de 1995 de Price-Waterhouse (a \$ de diciembre de 1994). Posteriormente, se estima -según la experiencia argentina de los defensores públicos-, la cantidad máxima de casos mensuales que un abogado puede manejar en forma razonable; así se llega al costo promedio por caso. Con la duración promedio de cada caso se estima el costo por hora de un abogado penalista.

3.2. Los "costos" de la negociación entre el fiscal y el imputado

3.2.1. La rebaja de pena: pena inferior a la de un juicio completo

La pena que asignarían los tres jueces en un juicio, corresponderá al promedio entre el mínimo de los rangos legales y el punto medio de ellos, ponderado por número de condenados. En la negociación, la condena es la mínima legal. El valor que represente esta desviación de días pena, se evalúa acorde a dos factores:

- (i) La productividad de los condenados, esto es, el valor que la sociedad deja de percibir por encontrarse estos en prisión.
- (ii) El gasto diario de Gendarmería por persona reclusa (idealmente, esto debiera ser neto de hospedaje).

3.2.2. Error de asignar una pena superior a la socialmente óptima

Esta evaluación opera bajo el supuesto de que este error es igual a cero, después de la revisión por un juez de control de la instrucción de lo acordado.

3.2.3. Revisión, por parte de un juez, de la pena asignada por negociación.

Se consideraría sólo el tiempo del juez que revisaría esta decisión. Luego, se multiplicaría este tiempo por el costo por unidad de tiempo del juez.

El tiempo del juez se obtiene del estudio organizacional de la Universidad de Chile. Se considerará que la negociación toma el tiempo de una audiencia (determinado por la comisión de expertos de dicho estudio).

4) La negociación: magnitudes para su análisis

4.1. Los beneficios de la negociación entre el fiscal y el imputado

4.1.1 Ahorro de recursos del sistema judicial

El menor uso de recursos fiscales por la existencia de la negociación entre el fiscal y el imputado es calculado en el tema 1 de este trabajo (Racionalización del proceso de investigación, sección 4.3.7.).

El menor uso de recursos en que incurre el nuevo sistema penal por disponer de la negociación asciende a US\$ 92.062.739 .

4.1.2. Ahorro de recursos de la víctima y del imputado

4.1.2.1.La víctima

(a) Su propio tiempo

Se supone que todos los casos que podrían haber alcanzado una solución negociada, si existiesen mecanismos de negociación entre el fiscal y el imputado, corresponderían a juicios simples (ver Cuadros N° 26 y N° 27 del Tema 1). Además, se consideran aquí sólo aquellos delitos en los que, normalmente, hay alguna víctima. En el Cuadro N° 1 se presenta una estimación del tiempo que debería dedicar la víctima de un delito al juicio si no existiese el procedimiento abreviado.

Cuadro N° 1

Tiempo estimado que concederían las víctimas de un delito al sistema judicial por concepto de juicios

Grupos de Delitos	Juicios		Tiempo de la víctima	
	Duración por juicio (1)	Cantidad (2)	Tiempo Concedido por Juicio (3)	Tiempo Total Concedido
Contra la Propiedad	180 min.	3.349	720 min.	2.411.280 min.
Contra la Vida	180 min.	153	720 min.	110.160 min.
Lesiones	180 min.	6.354	720 min.	4.574.880 min.
Sexuales	120 min.	1.241	720 min.	893.520 min.
Económicos	180 min.	3.677	720 min.	2.647.440 min.
Otros	180 min.	19.148	720 min.	13.786.560 min.
				24.423.840 min.

Fuente: (1) Cuadro 27, tema 1.
(2) Cuadro 30
(3) Indicaciones del texto

El valor promedio de las remuneraciones de los trabajadores según cuesta del Instituto Nacional de Estadísticas es igual a \$158.252 (\$ de diciembre de 1994). Si se considera una jornada laboral mensual de 176 horas⁸,

$$\$158.252 / 176 = \$899 \text{ por hora}$$

Expresando el tiempo que concede la víctima en horas:

$$24.423.840 \text{ min.} / 60 \text{ min.} = 407.064 \text{ horas}$$

Multiplicando el número de horas por el valor promedio por hora, se obtiene el valor del tiempo que conceden las víctimas, en caso de no existir la negociación entre el fiscal y el imputado.

$$407.064 \text{ horas} \times \$899 = \$365.950.536 \text{ ó US\$908.246}$$

(b) Tiempo de su abogado:

En general, las víctimas no presentan querellas particulares, por lo que se consideró igual a cero la cantidad de casos en los que habría abogado por parte de la víctima (incluyendo defensores gratuitos para ella).

⁸ Jornada de 44 horas semanales, 11 meses por año

4.1.2.2 El imputado

(a) Su propio tiempo

(a.1.) El tiempo de juicio

En el Cuadro N°2 se muestra el tiempo que requeriría el imputado para asistir al juicio en caso de no existir el procedimiento abreviado.

Cuadro N° 2

Tiempo estimado que concedería el imputado al sistema judicial por concepto de juicio

Grupos de Delitos	Juicios		Tiempo del imputado		
	Duración por juicio (1)	Deliberación (2)	Cantidad juicios (3)	Tiempo Concedido por juicio	Tiempo Total Concedido
Drogas	120 min.	60 min.	493	720 min.	354.960 min.
Alcoholes	120 min.	60 min.	7.569	720 min.	5.449.680 min.
Contra la Propiedad	180 min.	60 min.	3.349	720 min.	2.411.280 min.
Contra la Vida	180 min.	60 min.	153	720 min.	110.160 min.
Lesiones	180 min.	60 min.	6.354	720 min.	4.574.880 min.
Sexuales	120 min.	60 min.	1.241	720 min.	893.520 min.
Económicos	180 min.	120 min.	3.677	720 min.	2.647.440 min.
Otros	180 min.	60 min.	19.148	720 min.	13.786.560 min.
					30.228.480 min.

Fuente:

(1) Cuadro 27, tema 1

(2) Cuadro 27, tema 1

(3) Cuadro 30, tema 1

Expresando el tiempo total en horas:

$$30.228.480 \text{ min.} / 60 \text{ min.} = 503.808 \text{ horas}$$

El valor del salario mínimo en diciembre de 1994 fue igual a: \$54.095 (\$ de diciembre de 1994). Si se considera una jornada laboral mensual de 176 horas,

$$\$54.095 / 176 = \$307 \text{ por hora}$$

El valor del tiempo total del imputado por concepto de juicio es igual a:

$$503.808 \text{ horas} \times \$307 = \$154.669.056 \text{ ó US\$383.870}$$

(a.2.) El menor tiempo de condena

Uno de los incentivos que enfrenta el imputado es la posibilidad de una menor condena si es que acepta lo que el fiscal le propone frente a lo que podría obtener en un juicio. En el Cuadro N°3 se presenta una estimación de la diferencias en las penas que se obtendrían vía juicio y a través del procedimiento abreviado.

Cuadro N° 3

Penas que recibiría el imputado ante los escenarios de juicio y de negociación

Grupos de Delitos	Penas promedio que recibiría el imputado si fuese a juicio (días)	Penas promedio que recibiría el imputado si negociase con el fiscal (días)	Diferencia entre ambas penas (días)
Drogas	1.060	860	200
Alcoholes	209	91	118
Contra la Propiedad	768	607	161
Contra la Vida	1676	1431	245
Lesiones	291	185	106
Sexuales	1296	1090	206
Económicos	566	421	145
Otros	322	220	102

Nota: Véase sección 3.1.2. para la forma en que se determina la diferencia.

Fuente: Estadísticas de Justicia del Instituto Nacional de Estadísticas, Indicaciones del texto

En el Cuadro N° 4 la diferencia en días entre las dos modalidades (juicio y procedimiento abreviado) de asignar penas se transforma en requerimientos de tiempo por parte del imputado.

Cuadro N° 4

Tiempo total de menor condena de los imputados debido a la negociación

Grupos de Delitos	Diferencia entre ambas penas (días)	Cantidad casos que alcanzarían solución negociada	Tiempo total de menor condena (días)
Drogas	200	493	98.600
Alcoholes	118	7.569	893.142
Contra la Propiedad	161	3.349	539.189
Contra la Vida	245	153	37.485
Lesiones	106	6.354	673.524
Sexuales	206	1.241	255.646
Económicos	145	3.677	533.165
Otros	102	19.148	1.953.096
			4.983.847

Fuente: Cuadro 29 tema 1 y Cuadro 3

Si se expresa esta cantidad de días en meses:

$$4.983.847 \text{ días} / 30 \text{ días} = 166.128 \text{ meses}$$

Al multiplicar este número de meses por el salario mínimo

$$166.128 \text{ meses} \times \$54.095 = \$8.986.694.160 \text{ ó } \text{US\$}22.303.917$$

(b) Tiempo del abogado del imputado

El tiempo necesario del abogado del imputado en caso de despojar del procedimiento abreviado a la propuesta de Reforma al Procedimiento Penal se presenta en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5

Tiempo estimado de abogado del imputado por concepto de juicio
(por caso y total)

Grupos de Delitos	Preparación Defensa (1)	Juicios (2)			N° Soluciones Negociadas (3)	Tiempo del abogado
		Duración por juicio	Deliberación	Sentencia		
Drogas	120 min.	120 min.	60 min.	120 min.	493	207.060 min.
Alcoholes	60 min.	120 min.	60 min.	60 min.	7.569	2.270.700 min.
Contra la Propiedad	120 min.	180 min.	60 min.	120 min.	3.349	1.607.520 min.
Contra la Vida	180 min.	180 min.	60 min.	120 min.	153	82.620 min.
Lesiones	120 min.	180 min.	60 min.	120 min.	6.354	3.049.920 min.
Sexuales	120 min.	120 min.	60 min.	120 min.	1.241	521.220 min.
Económicos	120 min.	180 min.	120 min.	120 min.	3.677	1.985.580 min.
Otros	120 min.	180 min.	60 min.	120 min.	19.148	9.191.040 min.
					41.984	18.915.660 min.

Fuente: (1) Cuadro 15, tema 1 e indicaciones del texto

(2) Cuadro 27, tema 1

(3) Cuadro 30, tema 1

Expresando el tiempo total necesario de abogado en horas:

$$18.915.660 \text{ min.} / 60 \text{ min.} = 315.261 \text{ horas}$$

El promedio de duración de los casos sería igual a:

$$18.915.660 \text{ min.} / 7.170 \text{ casos} = 2638 \text{ minutos por caso} = 44 \text{ horas por caso}$$

El sueldo bruto promedio mínimo de un abogado joven, según la encuesta de remuneraciones de marzo de 1995 de Price-Waterhouse era de \$570.002 (\$ de diciembre de 1994).

Según la experiencia argentina, el número máximo de causas que razonablemente puede atender un defensor público, desde el momento en que el fiscal decide llevar la causa a juicio, es de 8 causas mensuales.⁹ Aplicando este mismo valor al caso chileno, el costo medio del abogado por caso sería igual a:

$$(\$570.002 \text{ al mes} / 8 \text{ casos mensuales}) = \$71.250 \text{ por caso}$$

El costo por hora sería igual a:

$$\$71.250 / 456,7 \text{ minutos} = \$156 \text{ por minuto}$$

$$\$156 \times 60 = \$9.360 \text{ por hora}$$

⁹

"Consideraciones sobre la gestión del sistema oral en Buenos Aires y Córdoba", Josefina Haeussler, Carlos Valdivieso, Diciembre 1994

El costo total del tiempo del abogado del imputado, sin la existencia de la negociación entre el fiscal y éste, sería igual a:

$$315.261 \text{ horas} \times \$9.360 = \$2.950.842.960 \text{ ó US\$ } 7.323.645$$

4.2. Los costos de la negociación entre el fiscal y el imputado

4.2.1. Error de asignar una pena inferior a la socialmente óptima

Las penas que alcanzaría el imputado por medio de la negociación con el fiscal serían inferiores a las que obtendría por medio de un juicio. Concretamente, se calculó que el total de días en que diferirían sería igual a: 4.983.847 días . (Cuadro 4)

4.2.1.1. La productividad de los condenados

El valor del salario mínimo es igual a \$54.095 mensuales.

Luego, si se expresa el número de días fruto de las diferencias en condena en meses:

$$4.983.847 \text{ días} / 30 \text{ días} = 166.128 \text{ meses}$$

El valor total de estos meses es igual a:

$$166.128 \text{ meses} \times \$54.095 = \$8.986.694.160 \text{ ó } \text{US\$ } 22.303.917$$

4.2.1.2. El gasto diario de Gendarmería por persona reclusa.

El presupuesto de Gendarmería para el año 1994 fue de: US\$ 71.888.590

El promedio diario de personas reclusas en Gendarmería durante 1994 fue de 21.713 personas.

Luego, el gasto diario de Gendarmería ascendió a:

$$\text{US\$}71.888.590 / 365 = \text{US\$}196.955$$

Al dividir esta cantidad por el promedio diario de reclusos:

$$\text{US\$}196.955 / 21.713 = \text{US\$ } 9 \text{ por persona diariamente.}$$

Por tanto, el valor de la diferencia de días por este concepto asciende a:

$$4.983.847 \text{ días} \times \text{US\$}9 = \text{US\$}44.854.623$$

De los US\$8 diarios, una fracción corresponde a gastos en que la persona incurre aún estando libre (hospital, insumos alimentación, alojamiento, gastos de salud) ,de modo que la liberación neta de recursos sería inferior. Un 34%¹⁰ del costo total corresponde a estos rubros. Lo cual deja la verdadera liberación de recursos por menor gasto de Gendarmería, por efecto de la negociación, en US\$ 5,9 diarios.

¹⁰ "Dos Estudios Sobre Sistema Carcelario y Rehabilitación", Jorge Fuentealba, Cristián Kantor y Pablo Bórquez, 1995.

$$4.983.847 \text{ días} \times \text{US\$}5,9 = \text{US\$}29.404.697$$

4.2.2. Error de asignar una pena superior a la socialmente óptima

Ya se señaló previamente que este error no existiría.

4.2.3. Revisión, por parte de un juez, de la pena asignada por negociación.

Ya fue considerado en los ahorros fiscales fruto de la negociación, en el Tema 1.

4.3. El resultado final de la existencia del procedimiento abreviado

En el Cuadro Resumen N° 1 se presenta el ahorro total anual de recursos que haría la sociedad si existiese el procedimiento abreviado en el sistema de justicia criminal tal como lo propone la Reforma al Procedimiento Penal.

Cuadro Resumen N° 1

Variación en el uso de recursos que significa
la existencia del procedimiento abreviado

	Cifras en US\$ (Diciembre de 1994)	Tema y sección
Menor presupuesto fiscal en sistema judicial =	92.062.739	I Sección 4.3.7
Tiempo de la víctima =	908.246	II Sección 4.1.2
Tiempo del imputado=	383.870	II Sección 4.1.2
Tiempo del abogado del imputado=	7.323.645	II Sección 4.1.2
Menor tiempo de condena=	22.303.917	II Sección 4.2.1
Ahorro Fiscal en Gendarmería =	29.404.697	II Sección 4.2.1
Total de recursos liberados por el procedimiento abreviado	152.387.114	

4.3.1. ¿Cómo interpretar estas magnitudes?

Gracias al procedimiento abreviado la sociedad deja de emplear US\$152,4 millones anuales en la producción de justicia. Naturalmente que al no usar estos recursos en esta actividad la sociedad está renunciando al beneficio que lograría a través de un juicio. Específicamente este beneficio es el logro de una mayor condena, respecto a la del procedimiento abreviado, para el imputado que es culpable. Si la sociedad valora esta condena adicional (por ejemplo, por el posible desincentivo al delito)

en más de US\$152,4 millones, entonces el procedimiento abreviado no produciría un resultado social positivo.

No se cuenta con un indicador explícito de este beneficio como para evaluar directamente la conveniencia o inconveniencia del procedimiento abreviado. Sin embargo, es útil considerar que renunciar al procedimiento abreviado equivaldría a que se logren condenas superiores por 166.128 meses (sección 4.2.1.1) en los casos que antes optaban por este mecanismo. Ello equivale a decir que por mes de condena adicional, consecuencia de renunciar al procedimiento abreviado, la sociedad tendría que pagar US\$917 ($\text{US\$152,4 millones} / 166.128 \text{ meses} = \text{US\$917 por mes}$). Lo que equivale a aproximadamente \$370.000, un costo sin duda, no despreciable.

REFORMA PROCESAL PENAL:
ANALISIS COSTO-BENEFICIO

TEMA 3

EL COSTO DE LA PRODUCCION DE JUSTICIA

REFORMA PROCESAL PENAL

TEMA 3

EL COSTO DE LA PRODUCCION DE JUSTICIA

1. La Producción de Justicia

El costo de investigar los delitos del área α con el actual sistema de justicia criminal expandido y con el nuevo sistema difieren. El primero requiere de US\$156.864.645 y el nuevo de US\$119.224.008 (Tema 1). En este capítulo se analiza en que medida ambos sistemas, investigando la misma cantidad de delitos, producen la misma cantidad de soluciones. Una vez determinada la producción de ambos sistemas se calcula y compara el costo por solución de ellos.

La sociedad cuenta con el sistema judicial para poder solucionar ordenadamente los conflictos que se producen entre las personas cuando se vulnera la ley por parte de alguna de ellas. La justicia criminal debe ser capaz de aclarar cómo se realizó esa violación y de identificar a las personas que la perpetraron. Las investigaciones preliminares para determinar esta responsabilidad en la participación de los hechos no son necesariamente perfectas. Por ello, la sociedad exige que la culpabilidad de una persona debe ser probada con los mecanismos que la ley establece. De esta forma se busca minimizar la posibilidad de que inocentes sean castigados por delitos que no cometieron.

Desde esta perspectiva el sistema judicial puede ser visualizado como un proceso que produce información sobre un hecho. Se le exige que determine la inocencia o culpabilidad de los imputados. La primera de ellas, la inocencia, puede darse a través de dos productos del sistema: la sentencia absolutoria (el imputado es declarado inocente del hecho delictivo por el cual se le juzga) y el sobreseimiento definitivo (el imputado es declarado inocente ya que la ley prueba que el hecho por el que se le acusa no constituye delito).

A su vez, la demostración de la culpabilidad de los imputados se da fundamentalmente a través de la sentencia condenatoria. Sin embargo, esta puede obtenerse a través de dos procesos distintos: un juicio completo ante jueces y por otra parte, el reconocimiento del imputado de su culpabilidad, ya sea ante el fiscal (procedimiento abreviado) o ante la víctima (acuerdo reparatorio).

En este tema se consideran como soluciones judiciales aquellos productos del sistema de justicia criminal en los que se logra probar la inocencia o culpabilidad de las personas juzgadas por un hecho delictivo. Aquellos

productos en los que el sistema no determina tal responsabilidad, ya sea porque expresamente por razones de política criminal no desea hacerlo (suspensión condicional del procedimiento) o por la incapacidad de la investigación para lograr pruebas (sobreseimiento temporal) no se consideran soluciones¹.

Tomando la definición de producción del sistema judicial recién señalada, en la sección 2 se determina dicha producción en términos físicos, o sea, de casos -personas-, tanto para la reforma como para la realidad actual.

En la sección 3 se compara esta producción con el presupuesto fiscal del sistema judicial y se hipotetiza sobre el costo promedio de producción de acuerdo a la reforma y el costo promedio de producción del sistema actual.

Finalmente, en el anexo, se valora la producción de justicia a través del costo de los recursos sobre los cuales ella decide (inocencia o culpabilidad), y que constituyen la base para su producción. Ello permite poner en perspectiva dos cuestiones, por una parte se puede comparar directamente la expansión presupuestaria requerida con la expansión de la producción así valorada. Adicionalmente, se recurre al símil del costo de transacción y se visualiza al sistema judicial como un productor de información.

¹ El sistema judicial es un productor multiproducto, la investigación es uno de ellos. Parte de esta, a su vez constituye un insumo para generar productos más elaborados como las condenas, absoluciones y sobreseimientos definitivos. En este capítulo se centra la atención sobre estos últimos.

2. Producción de justicia en el nuevo sistema de justicia criminal y en el actual

En el escenario del Tema 1 se compara el costo fiscal del nuevo sistema con el costo del sistema actual expandido fijando la base de comparación en torno al concepto de investigación "adecuada" (concepto desarrollado especialmente con este objeto) de los casos investigables (α). Sin embargo, la justicia genera no sólo investigación sino una gama de productos y como difieren las técnicas de selección y tratamiento de los casos en el nuevo y antiguo sistema, los productos generados por estos sistemas distan de ser idénticos.

En el mismo Tema 1 se examinan, la negociación, el procedimiento abreviado y la suspensión condicional del procedimiento, llegando a establecerse, aunque sólo para fines de operación, lo que costaría la reforma en términos fiscales si estuviese desprovista de estas instituciones. Pero no sólo en estos aspectos difieren los sistemas, cuestión que esta sección se encarga de mostrar.

En los Cuadros N° 1 y N° 2 se reproducen los antecedentes básicos para identificar la producción del nuevo y del actual sistema.

Cuadro N° 1

Estructura de productos del nuevo sistema de justicia criminal (composición porcentual sobre el total de delitos)

	Se archivan	Sobreseimiento Temporal	Suspensión Condicional Procedimiento	Sobreseimiento Definitivo	Acuerdo Reparatorio	Procedimiento Abreviado	juicio
Drogas	75%	3%	0%	6%	0%	6%	10%
Alcoholes	95%	0%	0%	0%	0%	4,5%	0,5%
Contra la Propiedad	55%	20%	15%	3%	2%	2%	3%
Contra la Vida	30%	20%	0%	20%	0%	5%	25%
Lesiones	50%	8%	12%	5%	10%	12%	3%
Sexuales	30%	23%	0%	17%	0%	20%	10%
Económicos	45%	15%	0%	13%	12%	12%	3%
Otros	65%	3%	2%	3%	2%	20%	5%

Fuente: Cuadro 12, Tema 1

Cuadro N° 2

Estructura de productos del actual sistema de justicia criminal
(% sobre total delitos)

	Sobreseimiento Temporal	Otros Motivos	Sobreseimiento Definitivo	Condenatorias	Absolutorias
Drogas	81%	6%	1%	10%	2%
Alcoholes	1%	1,8%	0,2%	96%	1%
Contra la Propiedad	80%	13,3%	0,3%	6%	0,4%
Contra la Vida	35%	22%	1%	38%	4%
Lesiones	64%	26%	1%	8%	1%
Sexuales	72%	15%	1%	10%	2%
Económicos	43%	24,9%	31%	1%	0,1%
Otros	70%	18%	4%	7%	1%

Fuente: "Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público-Informe Final" Departamento de Proyectos Externos, Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. 1994, Equipo técnico de la Reforma al Procedimiento Penal, Estadísticas de Justicia del Instituto Nacional de Estadísticas. (Ver también cuadro 4b, tema 1).

La primera diferencia que se aprecia al comparar la estructura de producción es que el actual sistema desecha la mayor parte de las causas por sobreseimiento temporal, mientras que el nuevo sistema desecha una gran proporción antes de dedicar algún esfuerzo o sólo realizando un esfuerzo inicial. En suma, el primero desecha después de haber consumido recursos mientras el nuevo sistema lo hace antes de destinar recursos (ello como resultado de la racionalización de la investigación que permitiría la Reforma Procesal Penal, Tema 1).

La segunda diferencia estriba en que el nuevo sistema ofrece tres productos inexistentes en el actual. Ellos son: a) la suspensión condicional del procedimiento; b) el acuerdo reparatorio; y c) el procedimiento abreviado.

La suspensión condicional del procedimiento se puede entender como una racionalización en el uso de los recursos, cuando existe un costo fijo mínimo para procesar un caso. De esta forma, cuando el castigo asociado a un delito involucra una valoración social inferior al costo mínimo de procesamiento judicial, el delito es desechado por el sistema (el valor social en cuestión incluye la apreciación del eventual impacto sobre el crimen).²

El acuerdo reparatorio y el procedimiento abreviado, también representan racionalizaciones en el uso de los recursos. La diferencia básica con la suspensión condicional del procedimiento es que estos mecanismos son formas de aumentar la producción de justicia, es decir, de tratar más casos con

² Ver Tema 4 para el desarrollo más completo de esta idea.

un presupuesto dado. Por tanto, mientras un tipo de mecanismo lo que hace es impedir que ingrese un determinado volumen de casos al sistema para que éste los procese, el otro, por el contrario, facilita que ingresen más casos para ser tratados por la justicia.³

Como ya se ha señalado anteriormente la producción de justicia se identifica por los resultados concretos alcanzados, o sea, por el grado en que se logra determinar la inocencia o culpabilidad del imputado, ya sea que estas se hayan obtenido vía procedimiento abreviado, acuerdo reparatorio, vía juicio, o por medio de sobreseimientos definitivos.

La estructura de la producción de soluciones por parte de ambos sistemas se presenta en el Cuadro N° 3 (se consideran sólo las soluciones que se producen con los delitos que se ubican en el área α).

Cuadro N° 3

Estructura de producción: sistema nuevo y sistema actual

	Nuevo	Actual	Aumento de Justicia
Drogas	22%	13%	+9%
Alcoholes	5%	5%	0%
Contra la Propiedad	10%	6,7%	+3,3%
Contra la Vida	50%	43%	+7%
Lesiones	30%	10%	-20%
Sexuales	47%	13%	+34%
Económicos	40%	32,1%	-7,9%
Otros	30%	12%	-18%

Fuente: calculado a partir de cuadros 1 y 2. El cuadro N° 3 muestra las soluciones para los delitos que se clasifican bajo el tipo " α ". Para ajustar los resultados del actual sistema a esta restricción, se compararon con los porcentajes que definen la frontera " α - β ". Si los porcentajes de los resultados excedían a los correspondientes al área " α ", se restó del total de resultados lo correspondiente a " β ". En la práctica este ajuste sólo fue necesario hacerlo en el caso de las causas por alcoholes, donde se supuso, adicionalmente, que los delitos incluidos recibían todos sentencia condenatoria. Es decir, del 97,2% de los casos en los que el sistema actual entrega sentencias condenatorias, absolutorias y sobreseimientos definitivos, se consideró sólo el 5% que se ubicaría en el área " α ". Además se supuso que ese 5% correspondía a sentencias condenatorias.

Definiciones:

Producción Nuevo Sistema = Soluciones negociadas + soluciones vía juicio + acuerdo reparatorios + sobreseimientos definitivos

³ La cuestión en realidad es algo más compleja ya que la tecnología de la suspensión condicional del procedimiento, en alguna medida también sustenta la hipótesis de que al subir la pena por la segunda infracción - pena acumulada- la frecuencia de este delito disminuiría y así el número de casos, que en el futuro, el sistema tendría que tratar. Tal como se discute con más detalle en el Tema 4, por ahora no hay una evaluación precisa o aproximada de este potencial efecto.

Producción Actual Sistema = Sentencias condenatorias + sentencias absolutorias+
sobreseimientos definitivos

En general, el nuevo sistema produce más; esto ocurre en drogas, propiedad, lesiones, sexuales, económicos y otros. En alcoholes, como se señala en el Cuadro N° 3, la producción es la misma; sin embargo, como se ha explicado arriba, el uso de recursos que le subyace es muy distinto.

En los Cuadros N° 4 y N° 5 se presenta la producción de soluciones de ambos sistemas, el sistema actual sin expansión y el nuevo, en términos del número de causas.

Cuadro N° 4

Estructura de producción de soluciones por parte del nuevo sistema (Número de casos anuales)

Grupos de delitos	Total Delitos (1)	Sobreseimiento Definitivo	Acuerdo Reparatorio	Procedimiento Abreviado	Juicio	Total Soluciones
Drogas	8,219	493	0	493	822	1,808
Alcoholes	168,206	0	0	7569	841	8,410
Contra la Propiedad	167,435	5023	3349	3349	5023	16,744
Contra la Vida	3,054	611	0	153	763	1,527
Lesiones	52,951	2648	5295	6354	1588	15,885
Sexuales	6,206	1055	0	1241	621	2,917
Económicos	30,640	3983	3677	3677	919	12,256
Otros	95,738	2972	1915	19148	4787	28,722
	532,449	16,685	14,236	41,984	15,364	88,269

Fuente: Cuadro 1, Cuadro 6-Tema 1.

Cuadro N° 5

Estructura de producción de soluciones por parte
del actual sistema con el presupuesto actual
(Número de casos anuales)

Grupos de delitos	Total Delitos (1)	Sobreseimiento Definitivo	Condenatorias	Absolutorias	Total Soluciones
Drogas	8,219	82	822	164	1068
Alcoholes	168,206	0	8410	0	8410
Contra la Propiedad	167,435	502	10046	670	11218
Contra la Vida	3,054	31	1161	122	1314
Lesiones	52,951	530	4236	530	5296
Sexuales	6,206	62	621	124	807
Económicos	30,640	9498	306	31	9835
Otros	95,738	3830	6702	957	11489
	532,449	14535	32304	2598	49437

Fuente: Cuadro 2, Cuadro 6-Tema 1

3. Gasto y producción del sistema judicial: la realidad actual frente al nuevo sistema.

Al pasar de la actual realidad en materia judicial al nuevo sistema, cabe esperar que el presupuesto deba expandirse desde los US\$38 millones actuales a US\$119 millones, mientras la producción de soluciones pasaría de 49.437 a 88.269 (Cuadro N° 6) en base al año de referencia, 1992. En síntesis más producción, pero también más presupuesto.

La pregunta que surge frente a estas cifras se puede plantear como: ¿ Es el nuevo sistema el modo menos costoso de alcanzar este incremento de producción?. Si se atiende al costo medio por unidad producida se tendría que el actual sistema aparece con la cifra menor, esto es US\$777 contra US\$1.351 (Cuadro N° 6). Sin embargo, si se revisa el resultado obtenido en el Tema 1, en donde se establece el costo de investigar adecuadamente todos los delitos tipo α -los investigables- con la tecnología actual y la nueva implícita en la reforma, se ve que mientras el nuevo sistema exige los US\$119 millones, el actual requeriría de US\$ 157 millones.

Cuadro N° 6

Costo promedio de producción de soluciones por parte del actual sistema de justicia criminal y del nuevo

	Actual Sistema US\$	Nuevo Sistema US\$
Costo de investigar los delitos tipo "α"	38.427.417	119.224.008
Soluciones producidas	49.437	88.269
Costo promedio de producción de soluciones	777	1.351

Fuente: Tema 1 y Cuadro N° 4 y N° 5.

El sistema de justicia criminal entrega 49.437 soluciones (base en el año 1992) habiendo investigado "adecuadamente" 53.282 delitos. En opinión de los

operadores del sistema, en aquellos delitos en los que no se dan los pasos definidos para una investigación "adecuada" no es probable que se alcance una solución. Por tanto parece razonable suponer que para aumentar la producción del actual sistema debiera aumentarse la cantidad de delitos sobre los que éste realiza los pasos que supone una investigación "adecuada". Además, por la forma de funcionar del sistema, esto es seguir adelante con aquellos delitos en los que hay una pronta respuesta de la policía con nuevos antecedentes, se puede suponer que la investigación del resto de los delitos investigables (α_2), es más difícil y requiere de más recursos que la de los delitos investigables en que se realizan hoy investigaciones adecuadas (α_1). Sabiendo, además, que el actual sistema destina recursos a delitos en los que se sabe no encontrará soluciones y que el nuevo establece un proceso más acusioso en el tratamiento de cada delito fuera de crear más posibilidades de solución, se puede hipotetizar que el máximo de soluciones que produciría el actual sistema expandiéndolo para investigar todos los delitos del área α , sería igual a lo proyectado para el nuevo sistema.

En el Cuadro N° 7 se muestra el costo medio de las soluciones producidas por ambos sistemas exigiéndoles que realicen el mismo nivel de investigación sobre la misma cantidad de delitos (Tema 1):

Cuadro N° 7

Costo promedio de producción de soluciones por parte del actual sistema de justicia criminal y del nuevo, investigando ambos lo mismo

	Actual Sistema US\$	Nuevo Sistema US\$
Costo de investigar los delitos tipo "α"	156.864.645	119.224.008
Soluciones producidas	88.269	88.269
Costo promedio de producción de soluciones	1.777	1.351

Fuente: Tema 1 y Cuadro N° 4 y N° 5.

Sobre la base que sólo con la investigación adecuada de todos los casos α se pueden alcanzar las 88.269 soluciones entonces, irremediablemente, habría que concluir que el nuevo sistema es más conveniente por ser menos costoso.

Finalmente cabe destacar que aún si ambos sistemas produjesen el mismo número de soluciones, el carácter competitivo del nuevo (un fiscal se enfrenta a un abogado defensor ante tres jueces que dirimen) permite pensar en una mayor calidad de las soluciones.

ANEXO

LOS RECURSOS SOBRE LOS QUE DECIDE EL SISTEMA JUDICIAL

En esta sección se desarrolla una metodología para valorizar la producción de justicia, estimándose para ello el monto en recursos que la sociedad sacrifica con la generación de soluciones a través del sistema de justicia criminal. En el caso de producir soluciones que signifiquen la condena del imputado se estima el mínimo de los recursos que se sacrifican al permitir que esa persona deje de producir. En caso de inocencia se aplica igual criterio, pues tal como en el caso de la culpabilidad, lo que hace el sistema judicial es decidir respecto del destino de recursos. Lo que este anexo busca cuantificar es precisamente, el valor de los recursos respecto de los cuales el sistema judicial logra establecer la verdad.

I) La producción total del sistema actual expandido y del sistema con reforma

En los cuadros A-1, A-2, A-3, A-4, A-5 y A-6 que figuran a continuación, se exponen los pasos que se dieron para traducir a valores la producción de soluciones de justicia (Cuadros N° 4 y N° 5). La sociedad delega en el sistema judicial la decisión de condenar o absolver a un imputado, en consecuencia, implícitamente también delega en él la facultad de sacrificar el monto mínimo de recursos que esa decisión involucra. Así se entiende que, si una persona es hallada culpable de un delito y condenada a pasar un tiempo en prisión, la sociedad está voluntariamente renunciando al menos a lo que esa persona pudo haber producido en el medio laboral libre durante el período de condena. Si la persona es hallada inocente entonces se sabe que la sociedad no hubiese deseado sacrificar su productividad durante el período de condena. A esos recursos, sacrificados por la nula productividad del condenado, o no sacrificados dado que el inocente es absuelto, se les denomina en esta sección recursos forzados.⁴

Para cuantificar los recursos forzados se considera la pena promedio que recibirían los condenados y la pena promedio que podrían haber recibido los absueltos y sobreseídos definitivamente si hubiesen sido encontrados culpables. Las penas se expresan en días, los que son valorados de acuerdo al ingreso mínimo diario. Finalmente los cálculos suponen un condenado o un absuelto por causa.

⁴ Es muy importante no confundir los recursos forzados con el valor del tiempo de las personas que están en la cárcel, ya que este último incluye, además las personas que permanecen en ellas sin que el sistema judicial llegue a un producto tal como éste aquí se entiende.

Cuadro N° A-1

Producción de justicia en delitos tipo α con el nuevo sistema: recursos forzados cuyo uso es determinado por la justicia

(% y personas)

Grupos de delitos	Total Casos (1)	Condenatorias (2)	Absolutorias y Sobreseimientos Definitivos (3)	Condenatorias (4)	Absolutorias y Sobreseimientos Definitivos (5)
Drogas	8.219	14,3%	7,7%	1.175	633
Alcoholes	168.206	5,0%	0,0%	8.410	0
Contra la Propiedad	167.435	6,8%	3,2%	11.386	5.358
Contra la Vida	3.054	27,8%	22,2%	849	678
Lesiones	52.951	24,7%	5,3%	13.079	2.806
Sexuales	6.206	28,3%	18,7%	1.756	1.161
Económicos	30.640	26,8%	13,2%	8.211	4.045
Otros	95.738	26,4%	3,6%	25.275	3.447
	532.449			70.141	18.128

Fuente: (1) Cuadro 6, tema 1; (2) = Acuerdo Reparatorio Cuadro 1 + Procedimiento Abreviado Cuadro 1 + Probabilidad de Condena en Juicio x Juicios Cuadro 1; (3) = Sobreseimiento Definitivo Cuadro 1 + Probabilidad de Absolución en Juicio x Juicios Cuadro 1; (4) = (1) x (2); (5) = (1) x (3); Probabilidad de Condena = (% Condenatorias sistema actual) / (% Absolutorias sistema actual + % Condenatorias sistema actual); Probabilidad de Absolución = 1-Probabilidad de Condena.

Cuadro N° A-2

Valor de los días sacrificados por los condenados: nuevo sistema (total)

Grupos de delitos	Condenados (1)	Penas Promedio Ponderado (2)	Total Días (3)	Valor Días US\$ (4)
Drogas	1.175	986	1.158.550	4.485.175
Alcoholes	8.410	103	866.230	3.353.497
Contra la Propiedad	11.386	676	7.696.936	29.797.684
Contra la Vida	849	1.634	1.387.266	5.370.619
Lesiones	13.079	198	2.589.642	10.025.461
Sexuales	1.756	1.158	2.033.448	7.872.229
Económicos	8.211	437	3.588.207	13.891.276
Otros	25.275	239	6.040.725	23.385.379
Total	70.141		25.361.004	98.181.821

Fuente: (1) Cuadro 1; (2) Cuadro 3, Tema 2; (3) = (1) x (2); (4) = (3) US\$3,37 (ingreso mínimo diario en US\$)

Cuadro N° A-3

**Absueltos y sobreseídos definitivamente, valor de los recursos forzados
comprometidos: total nuevo sistema**

Grupos de delitos	Absolutorias y Sobreseimientos Definitivos (1)	Penas Promedio Ponderado (2)	Total Días (3)	Valor Días US\$ (4)
Drogas	633	986	624.138	2.416.269
Alcoholes	0	103	-	-
Contra la Propiedad	5,358	676	3.622.008	14.022.132
Contra la Vida	678	1,634	1.107.852	4.288.905
Lesiones	2,806	198	555.588	2.150.887
Sexuales	1,161	1,158	1.344.438	5.204.816
Económicos	4.045	437	1.767.665	6.840.863
Otros	3,447	239	823.833	3.189.362
	18,128		9,845,522	38,113,234

Fuente: (1) Cuadro I; (2) Cuadro 3, Tema 2; (3) = (1) x (2);
(4) = (3) US\$3,87 (ingreso mínimo diario en US\$)

En consecuencia, el costo del nuevo sistema de justicia criminal, -US\$ 119 millones-, sería el precio que pagaría la sociedad para racionalizar el uso de 136 millones (US\$38 + US\$98 millones).

A continuación se estima el total de recursos forzados implícitos en el funcionamiento actual del sistema penal vigente.

Cuadro N° A-4
Composición absoluta de la producción de justicia:
actual sistema de justicia vigente

Grupos de delitos	Causas Ingresadas (1)	Condenatorias (2)	Absolutorias y Sobreseimientos Definitivos (3)	Condenatorias (4)	Absolutorias y Sobreseimientos Definitivos (5)
Drogas	8.219	10,0%	3,0%	822	247
Alcoholes	168.206	5,0%	0,0%	8.410	-
Contra la Propiedad	167.435	6,0%	0,7%	10.046	1.172
Contra la Vida	3.054	38,0%	5,0%	1.161	153
Lesiones	52.951	8,0%	2,0%	4.236	1.059
Sexuales	6.206	10,0%	3,0%	621	186
Económicos	30.640	1,0%	31,1%	306	9.529
Otros	95.738	7,0%	5,0%	6.702	4.787
	532.449			32.304	17.133

Fuente: (1) Cuadro 6, tema 1 ; (2) Cuadro 2, Tema 4 ; (3) Cuadro 2, Tema 4 ; (4) = (1) x (2);
(5) = (1) x (3)

Cuadro N° A-5
Valor de los días sacrificados por los condenados:
actual sistema de justicia vigente

Grupos de delitos	Condenados (1)	Pena Promedio (2)	Total Días (3)	Valor Días US\$ (4)
Drogas	322	1.060	871.320	3.373.202
Alcoholes	8.410	209	1.757.690	6.804.668
Contra la Propiedad	10.046	768	7.715.328	29.868.887
Contra la Vida	1.161	1.676	1.945.836	7.533.050
Lesiones	4.236	291	1.232.676	4.772.144
Sexuales	621	1.296	804.816	3.115.740
Económicos	306	566	173.196	670.506
Otros	6.702	322	2.158.044	8.354.586
	32.304		16.658.906	64.492.733

Fuente: (1) Cuadro IV; (2) Cuadro 3, Tema 2 ; (3) = (1) x (2) ;
(4) = (3) x US\$3.37 (ingreso mínimo diario en US\$)

Cuadro N° A-6

Absueltos y sobreseídos definitivamente, valor de los recursos forzados comprometidos: actual sistema

Grupos de delitos	Absolutorias y Sobreseimientos Definitivos (1)	Pena Promedio Ponderado (2)	Total Días (3)	Valor Días US\$ (4)
Drogas	247	1.060	261.820	1.013.602
Alcoholes	-	209	-	-
Contra la Propiedad	1.172	768	900.096	3.484.604
Contra la Vida	153	1.676	256.428	992.728
Lesiones	1.059	291	308.169	1.193.036
Sexuales	186	1.296	241.056	933.217
Económicos	9.529	566	5.393.414	20.879.899
Otros	4.787	322	1.541.414	5.967.383
	17.133		8.902.397	34.464.469

Fuente: (1) Cuadro IV; (2) Cuadro 3, Tema 2 ; (3) = (1) x (2) ;
(4) = (3) x US\$3.87 (ingreso mínimo diario en US\$)

En síntesis el actual sistema de justicia criminal involucra la toma de decisiones sobre US\$ 99 millones; esto es, un 73% del total de recursos que involucraría el nuevo sistema.

II) Gasto fiscal en sistema judicial, en relación con los recursos forzados cuyo uso le corresponde evaluar

En la sección previa se identificó el valor de los recursos forzados que le correspondería evaluar al sistema judicial con la Reforma Procesal Penal en términos totales (esto con reforma y en comparación con el sistema sin reforma y sin cambio de presupuesto). En esta sección se intenta poner el asunto en perspectiva, comparando estos recursos forzados, cuyo uso la justicia racionalizaría, con el costo fiscal del sistema judicial.

El Cuadro N° A-7 sintetiza los indicadores hasta aquí desarrollados. Se aprecia que en términos de variaciones, los recursos forzados sobre los cuales decide la justicia con la reforma crecen proporcionalmente menos que el número de personas involucradas, indicando así que el sistema actual prioriza los delitos a cuyo tratamiento legal la sociedad asigna mayor valor.

Cuadro N° A-7

Situación actual y situación prevista con la Reforma Procesal Penal:
producción, recursos forzados y costo fiscal

	Sistema Vigente	Reforma Procesal Penal
Producción Total (personas e índice)	49.437 (100)	88.269 (179)
Recursos Forzados (US\$ millones e índice)	98,9 (100)	136,3 (138)
Costo Fiscal (US\$ millones e índice)	38 (100)	119 (313)
Costo Medio Producto (US\$ e índice)	777 (100)	1,351 (174)

Nota: En los índices el sistema vigente es igual a 100.

III) El gasto en producción de justicia como un costo de transacción

En el análisis económico existe el concepto de *costo de transacción* que, aunque empleado con más de una definición, apunta al uso de los recursos necesarios para lograr una operación de intercambio. Uno de los argumentos centrales que sostiene este concepto se deriva directamente del conocimiento limitado y que, alternativamente, se expresa como un costo de adquirir información adicional.

El uso de recursos forzados por el sistema de justicia criminal indudablemente no constituye una operación de intercambio⁵; pero lo que aquí está en discusión es si la sociedad está dispuesta a gastar recursos en producir "verdad judicial", o sea, en generar información socialmente aceptable en relación con los castigos asociados a delitos o a la eximición de responsabilidades.

Si bien es cierto que este enfoque en términos de costo de transacción, presentado en el Cuadro N° A-8, es sólo una forma alternativa de presentar los mismos antecedentes ya sintetizados en el Cuadro N° A-7, se facilita así la comprensión del objetivo de un sistema de justicia criminal desde la perspectiva de la racionalidad económica.

Cuadro N° A-8

Producción de justicia como costo de transacción :
situación actual y la reforma procesal

$\frac{\text{Gasto Fiscal Reforma Procesal Penal}}{\text{Recursos Forzados Totales con Reforma}}$	(119/133,7) = 89%
$\frac{\text{Gasto Fiscal en Sistema Judicial Actual}}{\text{Recursos Forzados actualmente evaluados por el Sistema Judicial}}$	(38/98,9) = 38%

La presunción general es que los costos de transacción absorben una parte significativa del uso de recursos en la economía y así Douglas North, el reciente premio nóbel de economía, junto a Wallis ⁶ determinaron que en

⁵ Al menos a nivel de los individuos afectados

⁶ Ver North, D. (1990), "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press.

Estados Unidos un 45% del ingreso nacional se destina al proceso de transar y que este porcentaje ha crecido a lo largo del tiempo.

A continuación, a modo de ilustración, se comenta el costo de transacción del sistema financiero, donde la competencia es fuerte y la información para decidir, abundante en comparación con la que puede reunir el sistema de justicia criminal.

Las diferencias entre tasas pasivas y activas en base anual en el sector bancario, para créditos de larga vida, son del orden de 1,5% a 1,8%. Para créditos de corta vida, el porcentaje se eleva al 3%; y, si se trata de operaciones de crédito de consumo en que intervienen entes no bancarios, por ejemplo agencias de casas comerciales, diferencias de 6% y más no resultan inusuales. Una operación tan simple como de corretaje de acciones en bolsa tiene una comisión de 1,5% entre comisiones y derechos de bolsa (esto es sin IVA), sin perjuicio de que operaciones grandes puedan llevarse a cabo a costos de transacción menores.

Los bancos, sin embargo, tienen la política de excluir sin mayor apelación las operaciones que parezcan más riesgosas, donde los costos de indagar sobre mayores antecedentes resultan ser "altos; también allí, al igual que en el sistema judicial, hay muchos casos que simplemente se dejan de lado (razón por la cual ha surgido el crédito de casas comerciales).

Las investigaciones judiciales suelen ser más complejas que las financieras, en el sentido de que la información es cara; desde luego, la cooperación de la contraparte -el imputado en el caso judicial- no sólo es nula, sino que, en lo posible, trata de elevar este costo (lo que no excluye comportamientos oportunistas en la intermediación financiera). Por tanto, se puede suponer que lo racional es que el costo de transacción del sector de justicia criminal debe ser más alto que el del sistema financiero. Incluso, por el grado de dificultad en obtener información que enfrenta el sistema de justicia criminal - un delito requiere la acción de policías que lo investiguen, lo que demanda interrogatorios, reunión de pruebas, etc. - se puede hipotetizar que el costo de transacción judicial debiera ser superior al del promedio de la economía.

La determinación del nivel "apropiado" de costo de transacción no puede ser objeto de este anexo y éste sólo busca presentar esta manera de analizar el sistema de justicia criminal.⁷

⁷ No se dispone, por ahora, de indicadores exógenos que permitan pensar en un nivel determinado para este costo de transacción judicial. Una eventual fuente para futuros análisis podrían ser estudios de series de tiempo o de corte transversal que muestren el comportamiento de los países en relación a la evolución de su riqueza.

REFORMA PROCESAL PENAL:
ANALISIS COSTO-BENEFICIO

TEMA 4

RACIONALIZACION DE LA PRIVACION DE LIBERTAD

REFORMA PROCESAL PENAL

TEMA 4

RACIONALIZACION DE LA PRIVACION DE LIBERTAD

La Reforma Procesal Penal propone algunas medidas que afectan la situación actual del régimen de privación de libertad existente. Estas proposiciones son:

- (i) Acortar los períodos de detención en 24 horas.
- (ii) Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva: el arresto domiciliario y sujeción del procesado a controles (firmas periódicas en las municipalidades, arraigo, etc).
- (iii) Acotar la duración máxima de la prisión preventiva a la mitad del punto mínimo del rango de pena que le corresponde a una persona por los cargos que está siendo juzgada o dos años según sea la mayor restricción.
- (iv) Suspensión del juicio y puesta en libertad de los primerizos en delitos menores

En este Tema se realiza un análisis costo-beneficio la valoración de estas medidas. Primero se presenta una breve descripción de la situación actual del régimen de privación de libertad y luego se procede al análisis por separado de cada una de las medidas propuestas por la reforma.

1. Composición, evolución y rotación de la población reclusa

1.1 La población reclusa (*stock*)

En Chile, durante los últimos once años la población reclusa -esto es la población retenida en un recinto penal- ha oscilado en torno a un promedio de 22.106 personas. En los Cuadros N° 1, N° 2 y N°3 se presenta la evolución de esta cifra:

Cuadro N° 1

Chile: reclusos por categoría de reclusión

promedios diarios de cada año

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Detenidos	2081	2081	2248	2283	2330	2423	2356	2266	2121	2260	2199
Procesados	8617	8550	9395	10715	11204	10751	9438	9436	10283	10415	10397
Condenados	8524	9604	9705	10378	11441	12032	11435	9859	8586	8636	9117
Total	19222	20235	21348	23376	24975	25206	23229	21561	20990	21311	21713

Fuente: Boletines Estadísticos de Gendarmería de Chile

Como se aprecia en el Cuadro N° 2, los detenidos y procesados constituyen entre el 53% y el 60% de la población reclusa.

Cuadro N° 2

Composición porcentual de los reclusos según categoría de reclusión

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Detenidos	11%	10%	11%	10%	9%	10%	10%	11%	10%	11%	10%
Procesados	45%	42%	44%	46%	45%	43%	41%	44%	49%	49%	48%
Condenados	44%	47%	45%	44%	46%	48%	49%	46%	41%	41%	42%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Calculado a partir del cuadro 1

La población de procesados alcanza su máximo nivel el año 1988; desde entonces cae hasta 1992, para volver a elevarse en 1993. La de condenados crece permanentemente hasta

1989 y desde entonces desciende hasta alcanzar un nivel similar al de 1984 en 1992. A partir de 1993, se revierte la tendencia a la baja y comienza nuevamente a crecer.

Cuadro N° 3

Crecimiento de la población reclusa

índice 1984 = 100

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Detenidos	100.0	100.0	108.0	109.7	112.0	116.4	113.2	108.9	101.9	108.6	105.7
Procesados	100.0	99.2	109.0	124.3	130.0	124.8	109.5	109.5	119.3	120.9	120.7
Condenados	100.0	112.7	113.9	121.8	134.2	141.2	134.2	115.7	100.7	101.3	107.0
Total	100.0	105.3	111.1	121.6	129.9	131.1	120.8	112.2	109.2	110.9	113.0

Fuente: Calculado a partir del Cuadro 1

1.2) Ingresos y egresos de la población reclusa (flujos)

1.2.1) Los que ingresan

En el Cuadro N°4 se presenta la cantidad de personas que anualmente ingresan y son detenidas en recintos de Gendarmería, o están sometidas a un proceso judicial y privadas de libertad, o han sido condenadas por los tribunales de justicia.

Cuadro N° 4¹

Número de personas que son privadas de su libertad anualmente

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	80439	81702	88714	97500	98621	97259	97061	102338	106081	112276
Procesados	23375	23286	25053	25357	24568	22848	20030	22970	22415	21438
Condenados	49987	48767	45175	49134	53520	59048	58804	35736	32939	33706
Total	153801	153755	158942	171991	176709	179155	173895	161044	161435	167420

Fuente: Boletines Estadísticos de Gendarmería de Chile

¹ El Cuadro N° 4 no se pronuncia sobre el número de días que las personas permanecen en recintos de Gendarmería, de modo que en cada categoría están los que permanecen periodos breves -días- y los que deben estar periodos más prolongados -meses o años-.

En el Cuadro N° 5 se aprecia que en los últimos años, de cada tres personas que son privadas de libertad por algún lapso de tiempo, dos corresponden a personas detenidas.

Cuadro N° 5

Composición porcentual del número de personas privadas de libertad anualmente

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	52%	53%	56%	57%	56%	54%	55%	64%	66%	67%
Procesados	15%	15%	16%	15%	14%	13%	11%	14%	14%	13%
Condenados	33%	32%	28%	29%	30%	33%	33%	22%	20%	20%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Obtenido a partir del Cuadro 4

En el Cuadro N° 6 se aprecia que el número de personas privadas de libertad y que han sido condenadas ha descendido paulatinamente en los últimos diez años; en cambio, el número de personas detenidas ha ido en aumento.

Cuadro N° 6

Crecimiento de la cantidad de personas privadas de libertad anualmente

(índice 1984 = 100)

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	100.0	101.6	110.3	121.2	122.6	120.9	120.7	127.2	131.9	139.6
Procesados	100.0	99.6	107.2	108.5	105.1	97.7	85.7	98.3	95.9	91.7
Condenados	100.0	97.6	90.4	98.3	107.1	118.1	117.6	71.5	65.9	67.4
Total	100.0	100.0	103.3	111.8	114.9	116.5	114.4	104.7	105.0	108.9

Fuente: Elaborado a partir del Cuadro 4

1.2.2) Los que egresan

En el cuadro N° 7 se presenta la cantidad de personas, que, habiendo sido privadas de libertad, la recuperan, es decir, egresan de los recintos penales. El promedio de personas que estaban detenidas y egresaron por año entre 1984 y 1993 es de 96.853; el de procesados es de 23.972; y el de condenados es igual a 47.080.

Cuadro N° 7

Número de personas que recuperan su libertad anualmente

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	83159	81680	88183	99701	97489	95007	97641	104070	108605	112998
Procesados	22870	24181	24730	25546	26310	24502	22799	23819	22917	22050
Condenados	49986	48509	45773	48409	53129	58730	61557	37030	32732	34945
Total	156015	154370	158688	173656	176928	178,239	181997	164919	164254	169993

Fuente: Boletines estadísticos de Gendarmería de Chile

Al igual que en el caso de quienes ingresan a recintos penales, dos de cada tres personas que recuperan su libertad son detenidos. La estructura porcentual de los que egresan del sistema penal es muy similar a la de los que ingresan (ver Cuadro N° 8)

Cuadro N° 8

Composición porcentual del número de personas que recuperan su libertad anualmente

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	53%	53%	56%	57%	55%	53%	54%	63%	66%	66%
Procesados	15%	16%	16%	15%	15%	14%	13%	14%	14%	13%
Condenados	32%	31%	29%	28%	30%	33%	34%	22%	20%	21%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado a partir del Cuadro 7

En el Cuadro N°9 se puede observar que la población reclusa de detenidos que egresan es la que ha aumentado, mientras que la de condenados ha caído y la de procesados se ha mantenido relativamente estable.

Cuadro N° 9

Crecimiento de la cantidad de personas que recuperan su libertad anualmente

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	100.0	98.2	106.0	119.9	117.2	114.2	117.4	125.1	130.6	135.9
Procesados	100.0	105.7	108.1	111.7	115.0	107.1	99.7	104.1	100.2	96.4
Condenados	100.0	97.0	91.6	96.8	106.3	117.5	123.1	74.1	65.5	69.9
Total	100.0	98.9	101.7	111.3	113.4	114.2	116.7	105.7	105.3	109.0

Fuente: Elaborado a partir del cuadro 7

1.2.3) Los que ingresan y los que egresan

Como se aprecia en el Cuadro N° 10, la cantidad de personas que recuperan su libertad es muy similar a la de quienes son privados de ella, lo cual explica por qué en un período de 11 años la población reclusa (stock) se ha mantenido relativamente estable.

Cuadro N° 10

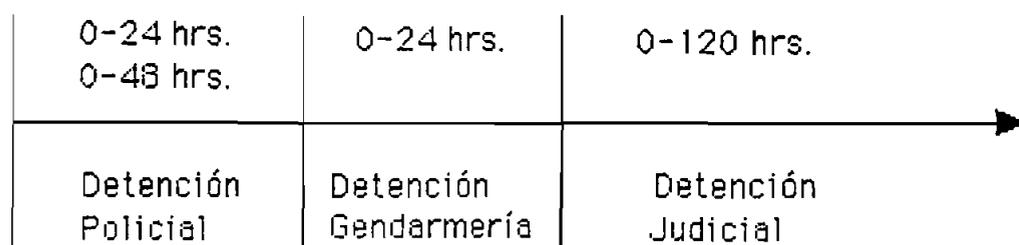
Personas que recuperan su libertad como porcentaje de las que son privadas de libertad

Reclusos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Detenidos	103%	100%	99%	102%	99%	98%	101%	102%	102%	101%
Procesados	98%	104%	99%	101%	107%	107%	114%	104%	102%	103%
Condenados	100%	99%	101%	99%	99%	99%	105%	104%	99%	104%
Total	101%	100%	100%	101%	100%	99%	103%	102%	102%	102%

Fuente: Construido a partir de los Cuadros 4 y 7

1.3) Los detenidos

Actualmente, cuando la policía detiene a alguien, puede retenerlo hasta un máximo de 24 ó 48 horas (dependiendo del caso) antes de colocar al detenido a disposición del juez, y 24 horas adicionales si el detenido es puesto bajo la custodia de Gendarmería de Chile. Una vez que el juez toma conocimiento de la detención, puede ordenar que la persona sea mantenida bajo la custodia de Gendarmería por un período de hasta cinco días, antes de que se abra formalmente un proceso en su contra.



De esta forma, a pesar de que la población detenida representa el 66% del flujo de los que son recluidos anualmente, la duración en calidad de detenido es breve. Es decir, anualmente están ingresando y saliendo varias personas -no necesariamente las mismas- de los recintos penales. Dicho de otra forma, la rotación anual de la población reclusa detenida es alta en comparación con la de procesados y la de condenados.

Al analizar los motivos de egreso de las personas detenidas (Cuadro N° 11), se aprecia que la mitad de los detenidos recuperan su libertad por falta de mérito. Es decir, no se establecen razones suficientes para iniciar un proceso en su contra.

Cuadro N° 11

Composición porcentual de los motivos de egreso de los detenidos

Motivos de egreso	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Falta de mérito	52%	52%	52%	56%	53%	50%	56%	58%	54%	52%
Fianza	14%	18%	14%	13%	16%	16%	6%	4%	12%	15%
Fuga	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%
Protección de menores	7%	6%	5%	4%	6%	6%	5%	4%	3%	3%
Otros Motivos	27%	25%	23%	26%	26%	27%	32%	33%	31%	30%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Construido en base a boletines estadísticos de Gendarmería

	Económicos					
	1986	1987	1988	1989	1990	Prom.
Hasta 5 días	0%	0%	0%	-	0%	0%
De 6 días a 6 meses	0%	29%	0%	-	0%	7%
De 6 meses y un día a 2 años	23%	50%	24%	-	44%	35%
Más de 2 años	77%	14%	76%	-	56%	56%
Sin Información	0%	7%	0%	-	0%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	

	Otros					
	1986	1987	1988	1989	1990	Prom.
Hasta 5 días	0%	0%	0%	-	1%	0%
De 6 días a 6 meses	15%	12%	16%	-	16%	15%
De 6 meses y un día a 2 años	52%	58%	56%	-	58%	56%
Más de 2 años	27%	28%	26%	-	24%	26%
Sin Información	6%	2%	2%	-	1%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	

Fuente: Elaboración a partir de datos de justicia en cintas computacionales del Instituto Nacional de Estadísticas

1.5) Los condenados primerizos

En esta sección interesa conocer la proporción de personas que son condenadas por su participación en un delito y nunca lo habían sido antes -primerizos- sobre el total de personas que son condenadas. Se observa en el Cuadro N° 13 que la mayor parte de los condenados son primerizos.

Cuadro 13

**Condenados: Importancia relativa de los primerizos
(% anual)**

	Primerizos							
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Prom.
Homicidio, Infanticidio, Parricidio	82%	70%	80%	54%	70%	73%	73%	72%
Lesiones	88%	79%	87%	65%	80%	79%	79%	80%
Violación	82%	77%	86%	62%	75%	70%	70%	75%
Robo con Fuerza	72%	65%	71%	49%	61%	61%	62%	63%
Robo con Violencia	72%	65%	73%	50%	62%	65%	66%	65%
Robo con Homicidio	69%	36%	77%	45%	53%	65%	64%	58%
Hurto	79%	71%	80%	56%	69%	70%	72%	71%
Drogas	82%	68%	83%	52%	71%	74%	74%	72%
Cuasidelitos de Homicidio	93%	86%	93%	72%	83%	89%	82%	85%
Cuasidelitos de Lesiones	95%	85%	94%	70%	85%	86%	87%	86%

Fuente: Cintas estadísticas de justicia del Instituto Nacional de Estadísticas

2. Las propuestas del nuevo sistema de justicia criminal en materia de privación de la libertad

El nuevo sistema de procedimiento penal introduce cuatro modificaciones para racionalizar el uso de la privación de libertad:

2.1 Eliminación de la detención en Gendarmería

En el nuevo sistema, la persona debe ser presentada ante un juez antes de 24 ó 48 horas (dependiendo del caso) después de ser detenida. Por tanto, se acortan en 24 horas los períodos de detención en prisión preventiva (ver gráfico al comienzo de la sección 1.3).

2.2 Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva

arresto domiciliario

restricciones de control: firma en el municipio, arraigo, etc.

2.3 Establecimiento de límites temporales a la prisión preventiva

No puede exceder de 2 años.

No puede ser superior a la mitad del punto mínimo del rango de pena que le corresponde a una persona por los cargos que está siendo juzgada.

2.4 Suspensión del juicio y puesta en libertad de los primerizos en delitos menores

Introduce un mecanismo por medio del cual quien es procesado por primera vez por un delito puede acceder a la libertad inmediata, sin ser sometido a juicio, condicionado a que, si es sorprendido por segunda vez, se le procesa por ambos delitos.

Las proposiciones legales en cuestión inciden en la utilización de recursos que hace la sociedad para producir justicia y en las decisiones que toma el delincuente, considerando los beneficios y costos potenciales de su actuar. Por otra parte, corresponde también examinar en qué medida las proposiciones pudieran estar alterando la estructura y extensión de facto del actual sistema de aplicación de la ley. Ambos aspectos son revisados en las secciones que siguen.

3. La metodología de estimación

3.1 Eliminación de la detención en Gendarmería

Se conoce la cantidad de personas que son detenidas anualmente; sin embargo, se desconoce la cantidad de días que permanecen en esta condición. Al suponer que todo detenido está sujeto a la detención en Gendarmería (ver sección 1.3.), entonces todos reducirían en un día su período de reclusión.

Esto involucra los siguientes beneficios para la sociedad:

Ganancia de un día para los reclusos detenidos que no hubiesen sido condenados².

Se valorará este día acorde al ingreso mínimo

Reducción del gasto que hace la sociedad para recluir y mantener recluida a una persona. (excluyendo a los condenados).

Se usará una estimación del gasto promedio diario por recluso que hace la sociedad, y se multiplicará por el número de reclusos detenidos para obtener el menor uso de recursos.

En cuanto a las consecuencias indeseables de la eliminación de la detención en Gendarmería, se puede plantear lo siguiente: en los detenidos cabe distinguir entre los que son liberados a los pocos días y los que permanecen más tiempo; en ambos grupos puede haber tanto inocentes como culpables (más allá de la capacidad del sistema para conocer este hecho). Ahora bien, mientras mayor es el plazo de detención, mayor es también la pérdida de importancia relativa de un día, más aún si éste llega a ser considerado en la condena o en la extensión de prisión preventiva antes del sobreseimiento.

En el grupo que permanece sólo algunos días, la reducción equivale a una reducción de facto del castigo que, también de facto, recibe el culpable a través de la detención. Si esto puede llevar a incentivar el crimen es debatible, ya que aún cuando la importancia relativa del cambio es grande, la absoluta sigue siendo un día. Pero, y más importante, esta proposición se plantea en el interior de una reforma amplia, que a través de la racionalización de la investigación (Tema 1) y racionalización de la producción (Tema 3) puede dar lugar a cambios importantes y eventualmente desalentadores para el crimen. Por estas razones y por la dificultad inherente a esta estimación, se ignorará el posible efecto sobre el crimen del cambio de detención en Gendarmería.

² En el caso de estos últimos, la proposición se traduce en una disminución del reconocimiento de días ya reclusos.

3.2 Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva

La Reforma Procesal Penal propone la creación de dos alternativas a la prisión preventiva para asegurar la disponibilidad del procesado al momento del juicio. Ellas son:

arresto domiciliario: el procesado debe permanecer, sin poder abandonarlo, en su domicilio a la espera del juicio

restricciones de control: el procesado debe concurrir a firmar periódicamente en el municipio, arraigo, etc.

Se trabajará sobre escenarios con distintos porcentajes de procesados que se beneficiarían con estas medidas.

Estas medidas implican beneficios y costos. Los beneficios se manifiestan en:

- (i) Los procesados pueden disponer -aunque con restricciones- de su tiempo en vez de estar reclusos.
- (ii) Reducción del gasto que hace la sociedad para recluir y mantener reclusa a una persona.

Para estimar el beneficio señalado en (ii) se usará una estimación del gasto promedio diario por recluso que hace la sociedad (omitiéndose los rubros de vivienda, alimentación y salud, que son gastos en que la persona incurre en todo caso). Este se multiplicará por el número de días promedio que permanece en prisión preventiva cada procesado y por el número de procesados que se beneficiarían de estas medidas.

Las modalidades alternativas a la prisión preventiva no debieran alterar significativamente la rentabilidad relativa del delito, si el sistema de justicia criminal es capaz de resolver todos los casos que conoce. Como la prisión preventiva se cuenta para los fines del cumplimiento de la condena, una reducción en ésta significará, solamente, cubrir el tiempo de condena en calidad de tal, en vez de hacerlo como recluso en categoría de detenido.³

Si, por el contrario, el sistema de justicia criminal no es capaz de resolver todos los casos que llegan a su conocimiento, entonces habrá procesados a cuyo respecto, pese a ser culpables, el sistema no será capaz de probar su participación en el delito. Estos culpables tendrían como único castigo la prisión preventiva.

Así, al reemplazar la prisión preventiva por modalidades alternativas de menor desagrado para el procesado, se estaría afectando la rentabilidad relativa del delito en

³ Se reconoce, sin embargo, que esta sustitución de días puede significar una merma del castigo (en términos de utilidad), si el individuo muestra una muy marcada preferencia por el presente, donde el futuro realmente no le importa. En tal evento no se podría decir que la rentabilidad relativa de la actividad legal y de la criminal no se verían afectadas, y podría haber un efecto sobre la cuantía o gravedad del delito.

relación con el retorno de la actividad legal. Esta rentabilidad relativa aumentaría, aumentando el incentivo para delinquir.

Sin embargo, para los procesados que son inocentes y que permanecen un tiempo en prisión preventiva significa disminuir el costo que la sociedad le asigna a encarcelar a un inocente. Luego, implícita en la existencia de la prisión preventiva está la evaluación que la sociedad hace entre descincentivos a la delincuencia y el encarcelamiento de inocentes.⁴

Probablemente, en el nuevo sistema que se propone, la prisión preventiva se atenderá en forma mucho más estrecha a los objetivos establecidos en la ley; en otras palabras, habrá mucho menos detenidos inocentes; esto, porque se dispondrá de mejor información, fruto de haber realizado más investigación, lo que permitirá discriminar mejor en qué casos es socialmente conveniente someter a una persona a detención preventiva.

Otro costo de la medida hay que buscarlo en el objetivo mismo de la prisión preventiva, cual es garantizar la disponibilidad de los imputados con el fin de aplicar justicia. Con las medidas alternativas, este porcentaje podría bajar.

Un segundo costo asociado a las medidas alternativas es el de los recursos necesarios para lograr un "alto" porcentaje de disponibilidad del imputado (gasto del municipio, inspección domiciliaria, etc.)

⁴ Una sociedad que recurre en forma intensiva a la detención y a la prisión preventiva como forma de combatir el crimen, lo puede lograr probablemente a un costo fiscal inferior que si usa formas más selectivas de combate; pero, como esa técnica también implica reclusión de inocentes, son estos, en definitiva, quienes estarán pagando, con su tiempo, parte del costo que requiere esta tecnología para enfrentar el crimen. Si la sociedad recurre intensamente a esta técnica, es señal de que valoriza el enfrentamiento del crimen, pero prefiere gastar sus recursos fiscales en otros bienes. La compensación por encarcelamiento injusto no es compatible con este sistema, por cuanto obliga a llegar a una etapa de evaluación (juicio o procedimiento abreviado), para así establecer la condición de inocencia, cuestiones que, precisamente, se trata de evitar si se intenta minimizar el uso de recursos fiscales.

3.3 Establecimiento de límites temporales a la prisión preventiva

La propuesta de la reforma al sistema de justicia criminal introduce un límite máximo para la prisión preventiva de los procesados. Este límite es igual a la mitad del punto mínimo del rango de pena que le corresponde a una persona por los cargos que está siendo juzgada con un máximo de 2 años.

Esta pareciera ser una medida orientada principalmente a restringir el poder discrecional del sistema judicial, del fiscal y eventualmente de los jueces, ya que induce a estos agentes a situar la negociación o el juicio con anterioridad a estos nuevos plazos. De no proceder de esta forma, tendrían que recurrir a las medidas alternativas (arresto domiciliario, etc).

Se trata, en consecuencia, de restricciones que alterarán el comportamiento de los agentes, pero también liberarán recursos.

En primer lugar, para los distintos rangos de pena establecidos en el Código Penal se determina cuál de esos dos límites temporales es el que efectivamente rige. El límite que corresponda se compara con los límites que existen en el sistema actual, obteniéndose una estimación de la liberación de tiempo para cada tipo de delito. Este se multiplicará por la cantidad de procesados por tipo de delito. El valor de cada día liberado se asignará de acuerdo al ingreso mínimo.

3.4 Suspensión del juicio y libertad para el primerizo que ha cometido delitos menores

Esta medida (llamado suspensión condicional del procedimiento) podría aplicarse a inculcados por un delito que contemple pena inferior a 5 años y que no hubiesen sido condenados anteriormente; podrían recibirlo los primerizos procesados por lesiones, hurto y cuasidelitos de lesiones, principalmente.

La racionalidad subyacente a la suspensión condicional del procedimiento es la existencia de un costo mínimo de condenar a una persona. Por tanto, cuando el daño social que ha hecho esa persona sea inferior a ese costo mínimo la sociedad puede considerar un gasto innecesario de recursos sancionarlo. Si la gama de posibles castigos que aplica la sociedad a aquellos que infringen la ley es tal que este costo mínimo desaparece, entonces no habría una justificación racional para aplicar esta medida.

Para calcular el beneficio de ella, se determinará el porcentaje de condenados que se enfrentan por primera vez a un proceso. Con estos porcentajes se calculará la cantidad de condenados que se beneficiarían con esta medida.

La suspensión condicional del procedimiento permite obtener dos beneficios:

- (i) el tiempo liberado para los condenados al no tener estos que cumplir una condena en prisión. Este tiempo se valorará expresando el valor de la pena esperada si el potencial condenado no hubiese podido acogerse a la libertad fruto de la suspensión condicional del procedimiento. El valor de cada día de pena se calculará a partir del ingreso mínimo.
- (ii) el menor gasto en reclusión para la sociedad en aquellos casos en que la persona no reincide. Se considerará el tiempo que el imputado habría estado condenado y se valorará al costo que significa vigilarlo para mantenerlo recluso. Los otros costos que significan su reclusión: alimentación, salud, cama, etc, no se consideran porque de todas formas serían incurridos por el imputado si estuviese libre. Sin embargo, este cálculo del beneficio sobrestima la verdadera magnitud de esta liberación de recursos. Ya que la suspensión condicional del procedimiento sostiene que en el caso de un imputado que se benefició por ésta, si es atrapado reincidiendo será procesado por ambos delitos. Esto último significa que debería descontarse de la liberación de recursos la mayor condena no atribuible al segundo delito. Desgraciadamente no se cuenta con cifras que permitan conocer la reincidencia, por lo que no se valorará este descuento.

3.4.1. Reflexiones sobre la suspensión condicional del procedimiento

Esta medida, que permite que el primerizo no sea sometido a juicio a condición de que si se le sorprende nuevamente se le procesa por ambos delitos, tendría un impacto sobre la delincuencia. La reforma altera la estructura de incentivos de forma tal, que podría aumentar el número de delitos cometidos por primerizos y reducirse la reincidencia de los así condicionados.

Bajar a cero la pena por el primer delito puede tener consecuencias no despreciables: como se observa en el Cuadro N° 13, la proporción de primerizos sobre el total de condenados es importante. Luego, aún si la respuesta de las personas ante un descenso de las penas fuese de poca significación -baja elasticidad-, la base sobre la cual se aplica este cambio es grande, de modo que el efecto podría ser no despreciable. En este informe ese tema no puede ser examinado y queda como simple reflexión o hipótesis.

Por otra parte, si esta suspensión contemplara condiciones adicionales -por ejemplo, algún grado de control periódico ejercido por alguna agencia-, las consecuencias para el delito también podrían variar; pero lo mismo ocurrirá con los costos, ya que correspondería agregar el uso de recursos que requerirán estos procedimientos alternativos.

4.- Los Resultados: estimación de algunos costos y beneficios asociados a las proposiciones de racionalización de la privación de libertad

4.1 Eliminación de la detención en Gendarmería

112.276 personas fueron detenidas en 1993. Según operadores del sistema, el porcentaje de los detenidos que no queda sujeto a la detención en Gendarmería no supera el 10%. Con la reforma, el 90% de 112.276 verá reducido en un día su período de reclusión en calidad de detenidos. Esto es:

$$112.276 \times 90\% = 101.048 \text{ personas detenidas}$$

(i) Ganancia de un día para los detenidos

El beneficio para la sociedad es la ganancia de un día para el subconjunto de los 101.048 reclusos detenidos, siempre que no se trate de personas que vayan a ser condenadas, ya que en este caso deberán cumplir con el día como tales.

Aplicando un criterio conservador, se calculará el 100% del beneficio sobre la población que con seguridad no habría sido sometida a proceso; esto es, para los que habrían egresado por falta de méritos. El 52% de los detenidos egresa por falta de méritos, por lo que 52.544 personas habrían reducido su detención en un día (cifras de 1993). Suponiendo que de los restantes 48.504 sólo un 30% habría sido condenado (cuadro 4-a del Tema 1), 33.952 personas también habrían reducido su período de detención en un día. Los restantes 14.552 detenidos también disminuirán su período de detención en un día; pero de facto deberán recuperarlo.

Por tanto, el total de beneficiados sería igual a: 86.496 personas. El valor de su día se calculó sobre la base del salario mínimo llevado a un valor diario (\$54.095 mensuales en pesos de diciembre de 1994 lo que se traduce en \$1.803 diarios). Luego, el valor de este beneficio es:

$$86.496 \text{ personas} \times 1 \text{ día} \times \$1.803 = \$155.952.288$$

Expresado en dólares: US\$387.055

(ii) Reducción del gasto que hace la sociedad para recluir y mantener recluida a una persona.

Se usará una estimación del gasto promedio diario por recluso en que incurre la sociedad para vigilar a una persona recluida. Sólo se considera el valor que cuesta vigilar al recluso, debido a que la mantención de éste es sólo una transferencia. Es decir, si no fuese alimentado y si no se le proveyera un techo, tendría que proveérselos por su cuenta y, al reducir en un día la mantención de los reclusos, no hay verdaderamente una ganancia para la sociedad.

El costo de vigilancia por recluso se multiplica por el número de reclusos detenidos que no son condenados:

$$86.496 \text{ personas} \times \$1.222^5 \text{ diarios} \times 1 \text{ día} = \$105.698.112$$

En dólares = US\$262.330

Adicionalmente, hay que recordar que sólo se consideran los beneficios (costos) que, para así decirlo, serían de alguna manera registrados en el PIB, dejando de lado el valor que los beneficiados y, por ende, la sociedad, le asignan a las horas no trabajadas y aquellas en las que no están detenidos.⁶

⁵ Este número se obtuvo a partir del trabajo "Sistema Carcelario y Rehabilitación" de Jorge Fuentalba, Cristián Kantor y Pablo Borquez, 1995, pag. 63. Allí se señala que el costo anual por recluso corresponde a \$670.000. También se explica que el 66% de este costo corresponde a remuneraciones de funcionarios de Gendarmería. Por ello, este número fue multiplicado por 66% y dividido por 365 días. El resultado se ajustó a la misma moneda del resto de este estudio, diciembre de 1994.

⁶ Para ampliar la comprensión de este punto, supóngase un régimen institucional, distinto al chileno, en donde existe una asignación del derecho de propiedad privada sobre el propio tiempo que está en manos de cada persona y no en manos del estado. En tal evento el estado tendría que pagarle a cada detenido por mantenerlo recluso. Podría decirse que en el actual régimen institucional los detenidos y procesados finalmente no condenados, pagan un impuesto especial con el fin de bajar el gasto fiscal necesario para producir justicia.

4.2 Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva

Estimar la cantidad de procesados que podrán acceder a las modalidades alternativas a la prisión preventiva es un ejercicio muy difícil, pues supone simular decisiones que los jueces en Chile nunca han tomado con anterioridad. Por ello, se presentan estimaciones sobre escenarios con distintos porcentajes de procesados que se beneficiarían con estas medidas.

21.438 personas fueron procesadas y privadas de la libertad durante 1993. Se simularon escenarios en los que el 1%, 5%, 10%, 15% y 20% de los procesados se beneficia de estas modalidades. Las consecuencias en términos de uso de recursos que se obtienen con estas medidas alternativas a la prisión preventiva se clasifican en dos grupos (4.2.1 y 4.2.2)

4.2.1 Beneficio en tiempo para los procesados; ya que pueden disponer -aunque con restricciones- de su tiempo, al no estar reclusos.

Debido a que el procesado queda sujeto a algunas medidas de control, se asignará como beneficio sólo el 50% del valor de su día. Ya se ha señalado que el valor del día alcanza los \$1.803; luego, el 50% de esta cantidad es igual a: \$902.

La mayor parte de los procesos dura entre 6 días y 6 meses, pero resulta imposible conocer su duración exacta; como aproximación, se supone que la duración media es el punto medio entre 6 y 180 días, esto es, 93 días. El Cuadro N° 14 presenta la estimación del valor del tiempo liberado dependiendo de la cantidad de procesados que se beneficiarían.

Cuadro 14

Valor de los días liberados por la creación de modalidades alternativas a la prisión preventiva: simulación

Escenario	Cantidad de Procesados	Duración Proceso	Valor del día	Beneficio \$	Beneficio US\$
1%	214	93 días	\$902	17,951,604	44,554
5%	1.072	93 días	\$902	89,925,792	223,185
10%	2.144	93 días	\$902	179,851,584	446,370
15%	3.216	93 días	\$902	269,777,376	669,556
20%	4.288	93 días	\$902	359,703,168	892,741

Fuente: explicación texto

Por otra parte, con la medida alternativa se reduce el gasto que hace la sociedad para recluir y mantener recluida a una persona (Cuadro N° 15)

Cuadro 15

Beneficio por recursos liberados por la creación de modalidades alternativas a la prisión preventiva

Escenario	Cantidad de Procesados	Duración Proceso	Costo Vigilancia	Beneficio \$	Beneficio US\$
1%	214	93 días	\$1.222	24,320,244	60,360
5%	1.072	93 días	\$1.222	121,828,512	302,364
10%	2.144	93 días	\$1.222	243,657,024	604,728
15%	3.216	93 días	\$1.222	365,485,536	907,092
20%	4.288	93 días	\$1.222	487,314,048	1,209,456

Fuente: texto, secciones 4.1 y 4.2

En otras palabras, y suponiendo un escenario en que 20% de los procesados puede acceder a una alternativa a la prisión preventiva, se liberarían recursos por US\$ 2.1 millones por año (US\$ 0,892 + US\$ 1,209 millones), en relación con un escenario en que estas medidas alternativas no existen y los reclusos deben permanecer en prisión preventiva.

4.2.2 El costo asociado a las medidas alternativas (lo que se evita con la prisión preventiva) se compone de dos aspectos:

- (i) recursos para supervigilar personas sujetas a medidas alternativas a la prisión preventiva (gasto municipal, inspección, etc.)
- (ii) el valor que la sociedad le asigna al hecho de no poder condenar y castigar a personas que, por no estar sometidas a prisión preventiva, llegan a no presentarse a la justicia (disminución en la probabilidad de llevar la persona a juicio).

Si ambos costos no exceden de US\$ 2,1 millones, la sociedad se beneficiaría con la existencia de estas medidas alternativas a la prisión preventiva (razonamiento dependiente del escenario supuesto; aquí es 20%). Con el fin de poner en perspectiva estas ideas se desarrolla, a continuación, un ejercicio orientado a establecer el porcentaje de los procesados que podría no presentarse a juicio gracias al menor control que sobre ellos ejerce el Estado al aplicar estas medidas alternativas, y donde este porcentaje exactamente iguale los beneficios identificados en los cuadros 14 y 15.

En tanto la medida alternativa garantizase igual disponibilidad del imputado para el tribunal que la prisión preventiva, habría un beneficio neto por emplear la libertad provisional, ya que, por una parte, la sociedad no gasta en mantener recluida la persona (\$1.222 diarios por persona); y, por otra, su productividad fuera de prisión es positiva (\$902) en vez de cero. Ello implicaría, en una lectura rigurosa, que la sociedad estaría pagando US\$ 5,3 diarios, o sea, US\$ 493 por período de detención de 93 días por persona,

literalmente a cambio de no obtener nada, ya que, con o sin prisión preventiva, la persona está igualmente disponible a los requerimientos del sistema judicial.

Esta argumentación es puramente ilustrativa y, obviamente, no es consecuente con un sistema de decisiones públicas que adopte decisiones racionales; la lectura correcta sería que la sociedad está dispuesta a pagar -asigna como mínimo valor- la cantidad de US\$493 para poder efectivamente disponer de la persona, con el objeto de que responda a los requerimientos del sistema judicial. Es decir, la sociedad sospecha que sin prisión preventiva existen razones para dudar de la probabilidad unitaria de disponibilidad plena para el sistema judicial del procesado.

Ahora bien, al introducirse las medidas alternativas, considerando éstas como equivalentes a una nueva tecnología (o una tecnología ahora más productiva que hace 100 ó 200 años, por los cambios en el costo de vigilar a la persona fuera de prisión preventiva)⁷ y aceptando el valor de US\$493 arriba señalado, se tendría que aproximadamente un 20% de los procesados podría no presentarse y la introducción de esta tecnología aún no generaría pérdidas para la sociedad.

Para llegar a este porcentaje se divide el total del beneficio (US\$2,1 millones) por el costo de mantener a una persona en prisión por 93 días (US\$493); se obtiene el número de personas que podrían no presentarse, sin que los beneficios netos del proyecto de instaurar medidas alternativas a la prisión preventiva se tornen negativos para la sociedad. Esto es, 4.264 personas podrían fallarle a la justicia, antes de que la política se tome inconveniente.

Por otra parte, al suponerse que el costo actual de reclusión no difiere del costo que tendrían los municipios para sobrevigilar la libertad provisional, la sociedad tendría un beneficio de US\$ 892.741 (escenario del 20%), por la mayor productividad de los recursos fuera de prisión preventiva. Como el valor de una persona segura para el sistema es US\$493 en 93 días, al dividir $892.741 / 493$ se obtiene que un total de 1810 personas podría no presentarse, antes que la innovación deje de ser beneficiosa.

⁷ En realidad el cambio que se propone en la Reforma Procesal Penal no sólo podría estar reflejando un cambio en el costo de vigilar a la persona fuera de la prisión, un asunto por lo demás debatible, y podría corresponder a un bien que ahora la sociedad considera más valioso que antes, esto es, cumplir con el principio de que una persona sólo debiera ser privada de su libertad después de una indagación completa de la justicia en que ésta logra la convicción de la culpabilidad del imputado. No sería extraño que este bien, parte de los derechos humanos, de hecho tenga una elasticidad ingreso positiva.

4.3 Establecimiento de límites temporales máximos a la prisión preventiva

Los límites fijados para la prisión preventiva en el nuevo sistema de justicia criminal son:

No puede exceder de 2 años (730 días).

No puede ser superior a la mitad del punto mínimo del rango de pena que le corresponde a una persona por los cargos que está siendo juzgada.

En el Cuadro N° 16 se presentan ambas condiciones para los rangos legales de penas, y se muestra cuál de las dos sería la restricción efectiva para cada rango.

Cuadro 16

Límite temporal y límite efectivo de la prisión preventiva por rango legal de penas: condiciones

Penas	Restricción 1	Restricción 2	Restricción Válida
1 a 60 días	730 días	12 horas	12 horas
61 a 540 días	730 días	30 días 12 horas	30 días 12 horas
541 días a 3 años	730 días	270 días 12 horas	270 días 12 horas
3 años y un día a 5 años	730 días	548 días	548 días
5 años y un día a 10 años	730 días	913 días	730 días
10 años y un día a 15 años	730 días	1.825 días 12 horas	730 días
15 años y un día a 20 años	730 días	2.738 días	730 días

Fuente: Forma de elaboración explicada en texto

Conociendo la restricción válida para cada rango de pena, interesa obtener la cantidad de días en que disminuiría la prisión preventiva. Para ello se obtiene el rango de pena en el que se ubicaría cada grupo de delitos a partir de la pena promedio (Cuadro N° 3, Tema 2) para cada grupo de delitos. Los resultados se presentan en el Cuadro N° 17.

Cuadro N° 17

Días liberados al establecerse restricciones a la prisión preventiva

Grupos de Delitos	Duración promedio del proceso: ⁸ situación actual (días)	Penal promedio que recibiría el imputado si fuese a juicio (días)	Restricción vigente acorde a la penal promedio	Días liberados con las nuevas restricciones
Drogas	126	1.060	270 días 12 horas	0
Alcoholes	93	209	30 días 12 horas	62 días 12 horas
Contra la Propiedad	118	768	270 días 12 horas	0
Contra la Vida	151	1676	548 días	0
Lesiones	114	291	30 días 12 horas	83 días 12 horas
Sexuales	107	1296	548 días	0
Económicos	626	566	270 días 12 horas	355 días 12 horas
Otros	161	322	30 días 12 horas	130 días 12 horas

Fuente: Cuadro 3-Tema 2, cuadro 16 y texto

El año 1992 los procesados por delitos contra las personas -lo que incluye lesiones- representaron un 14% del total de procesados. Ese mismo año, los procesados por delitos contra leyes especiales -que incluyen parte de los procesados por alcoholes y comprenden la totalidad de los procesados por delitos económicos- representaron un 17% del total de procesados. Finalmente, los procesados por faltas, que incluyen el resto de los procesados por alcoholes, representaron un porcentaje cercano al 0% del total. Los procesados por otros delitos representaron un 23% del total de procesados.

De los grupos de delitos presentados en el Cuadro N° 17, cuatro categorías (Lesiones, Alcoholes, Económicos y Otros) no registran estadística sobre la cantidad de procesados. Sin embargo, sí lo hacen los grupos de delitos en los que la ley los incluye (todos los delitos son agrupados legalmente en grupos según el conjunto de leyes que los define). Por ello, para estas categorías se estima la cantidad de procesados a partir de la información disponible.

Se considerará que los procesados por lesiones representan el 50% de los procesados por delitos contra las personas. Esto es una estimación conservadora, ya que las causas por lesiones representan cerca del 90% de las causas por delitos contra las personas.

⁸

Esta duración corresponde al promedio ponderado de los puntos medios de los rangos legales de pena, usando como ponderadores los promedios que aparecen en el Cuadro 12. En el caso de Alcoholes se usó el primer cuarto del rango legal para promediar. Para el cálculo de los delitos Contra la Propiedad se usó el resultado promedio entre Robo y Hurto. Los delitos sexuales se asemejaron al resultado obtenido para Violación. En el caso de la categoría Otros, dado que agrupa a delitos poco importantes se usó el primer sexto del rango para realizar los cálculos promedios, tratando de reflejar así, en mejor medida, la realidad.

En el caso de los procesados por Alcoholes, se supondrá que representan el 30% del total de procesados por leyes especiales; nuevamente se aplica un criterio conservador, ya que las causas por Alcoholes representan el 46% del total de causas contra leyes especiales.

Los procesados por delitos económicos se calcularán suponiendo que son el 0,3% del total de procesados Contra leyes especiales; las causas por delitos económicos representan el 0,5% del total de causas Contra leyes especiales.

(14% x 50%) x	21.438 ⁹	=	1.501	procesados por lesiones
(17% x 30%) x	21.438	=	1.093	procesados por alcoholes
(17% x 0,3%) x	21.438	=	11	procesados por delitos económicos
23%	x		21.438	= 4.931 procesados por otros delitos

En los Cuadros N° 18 y N° 19, se presenta el cálculo del beneficio por la colocación de restricciones a la prisión preventiva. El valor de este beneficio asciende a: US\$4.433.621 millones (esta cifra considera el valor del tiempo de los procesados y la liberación de recursos por parte de Gendarmería).

Cuadro N° 18

Beneficio por la colocación de restricciones a la prisión preventiva: días liberados para el procesado

Días liberados (1)	Cantidad de procesados (2)	Valor por día \$ (3)	Beneficio \$
62 días 12 horas	1.093	902	61.617.875
83 días 12 horas	1.501	902	113.050.817
355 días 12 horas	11	902	3.527.271
130 días 12 horas	4.931	902	560.432.941
			758.628.904
			US\$ 1.382.328

Fuente: (1) Cuadro 17
(2) Estimación texto
(3) Ingreso mínimo

Las restricciones temporales a la prisión preventiva constituyen un instrumento para limitar la discrecionalidad de los agentes del sistema judicial en cuanto a la extensión del proceso. Obedece, en última instancia, a la hipótesis de que no debe recluirse a una persona, sea ella finalmente culpable o inocente, sin juicio o procedimiento abreviado.

⁹ Este número corresponde al total de procesados ingresados, tal como se presenta en el cuadro 4, tema 3.

No se podría decir que la totalidad de los US\$1,9 millones de dólares constituyen beneficio para la sociedad, ya que todo o, al menos, parte del tiempo en exceso de las restricciones propuestas es abonado a la pena efectiva en el sistema actual, que no tiene dichas restricciones, en caso de que el imputado resulte, finalmente condenado a una pena mayor.

Pero no todos son culpables y, por otra parte, hay también un beneficio en que la justicia actúe con prontitud. En este sentido, los US\$1,9 millones constituyen una luz roja que la sociedad debiera tener presente: son un indicador parcial de la magnitud de recursos envueltos en la institución de la prisión preventiva. El Cuadro N° 19 muestra las estimaciones de los recursos que liberaría Gendarmería por la colocación de este límite a la prisión preventiva.

Cuadro N° 19

**Beneficio por la colocación de restricciones a la prisión preventiva:
recursos liberados por Gendarmería**

Días liberados	Cantidad de procesados	Valor por día \$	Beneficio \$
62 días 12 horas	1.093	1.222	83,477,875
83 días 12 horas	1.501	1.222	153,157,537
355 días 12 horas	11	1.222	4,778,631
130 días 12 horas	4.931	1.222	786,351,501
			1.027,765,544
			US\$ 2,550,793

Fuente: (1) Cuadro 18
(2) Estimación texto
(3) Construcción en base al presupuesto de Gendarmería de Chile

Los US\$ 2,5 millones representan los recursos que liberaría Gendarmería de Chile al no tener que vigilar a estos procesados por el número de días indicados en el cuadro 19.

4.4 Suspensión del juicio y colocación en libertad de primerizos en delitos menores contra la propiedad, de lesiones, económicos y otros.

En esta sección se estiman los beneficios de aplicar el mecanismo de la suspensión condicional del procedimiento. En el Cuadro N° 20 se presenta la cantidad de personas que se beneficiarían con ella.

Cuadro N° 20

Población beneficiaria de la suspensión condicional del procedimiento

Delito	Beneficiarios
Lesiones	6.354
Contra la propiedad	25.115
Otros	1.915

Fuente: Cuadro N° 40, Tema 1. Se supuso un promedio de una persona por causa.

Se obtienen dos tipos de beneficios de la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento:

- (i) el tiempo liberado para los condenados

En el Cuadro N° 21 se presenta el valor del tiempo que ganan los que han cometido un delito y pueden beneficiarse de la suspensión condicional del procedimiento. El valor de cada día se estimó de acuerdo al ingreso mínimo de diciembre de 1994.

Cuadro 21

Valor de los días liberados por los primerizos debido a la suspensión condicional del procedimiento

Delito	Beneficiarios	Penas	Valor por día	Beneficio
	Promedio	Promedio	\$	\$
Lesiones	6.354	291	902	1.667.810,628
Contra la propiedad	25.115	768	902	17.398.064,640
Otros	1.915	322	902	556.200,260
				19.622.075,528
				US\$
				48.699,681

Fuente: Beneficiarios: Cuadro 20
Penas promedio en juicio: Cuadro 3-Tema 2

(ii) el menor gasto en reclusión para la sociedad

En el Cuadro N° 22 se presenta el valor de la liberación de recursos por parte de Gendarmería al no tener que custodiar a aquellos imputados primerizos que fuesen beneficiados con la suspensión condicional del procedimiento.

Cuadro N° 22

**Liberación de recursos por concepto de reclusión debido a
la suspensión condicional del procedimiento**

Delito	Beneficiarios	Pena	Valor por día (\$)	Beneficio (\$)
Lesiones	6.354	291	1.222	2,259,495,108
Contra la propiedad	25.115	768	1.222	23,570,327,040
Económicos	1.352	566	1.222	935,113,504
Otros	1.915	322	1.222	753,521,860
				26.583.344.008
				US\$
				65.976.730

Fuente: Cuadro 20, Cuadro 3-Tema 2, texto

(iii) liberación de recursos del sistema judicial por los juicios que no se realizarían

Este monto asciende a US\$89.491.399, como se señala en el Cuadro Resumen N°2 de la sección 4.4.7. del Tema 1.

Por tanto la liberación total de recursos de la suspensión condicional del procedimiento asciende a US\$ 204.167.810

5. Consideraciones sobre las propuestas en materia de privación de libertad de la Reforma Procesal Penal

Como ya se señaló con anterioridad, la Reforma Procesal Penal introduce cuatro variantes al régimen actual de privación de libertad. Ellas son:

- (i) Reducción de un día de la prisión para los detenidos.
- (ii) Creación de dos modalidades alternativas de la prisión preventiva de los procesados: el arresto domiciliario y controles de diversa índole a la libertad (firma municipal, etc).
- (iii) Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva de los procesados, fijando este límite igual al punto mínimo del rango de la pena legal que le correspondería a una persona si fuese declarada culpable de los hechos por los que se le procesan, con un máximo de dos años.
- (iv) La otorgación de la libertad inmediata a aquellos primerizos culpables de delitos menores (lesiones, cuasidelitos de lesiones y hurtos), sin necesidad de que estos vayan a juicio o reciban otro tipo de atención del sistema judicial.

En este Tema se sintetizan los beneficios anteriores y se señalan algunos de los costos que estas medidas significarían. En el Cuadro Resumen N° 1 se presentan estos resultados.

Cuadro Resumen N° 1

El Ahorro de recursos de las disposiciones sobre privación de libertad de la Reforma Procesal Penal

Medida propuesta	Ahorro de recursos (US\$)
Disminución en un día de la prisión de los detenidos	649.385
Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva ¹⁰	2.102.197
Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva	4.433.621
Aplicación de la suspensión condicional del procedimiento	204.167.810

¹⁰ Se considera el escenario en que el 20% de los procesados se beneficia de estas modalidades alternativas.

Las tres primeras disposiciones del Cuadro Resumen N° 1 suman US\$7,2 millones en ahorro de recursos, una magnitud menor al compararla con el menor uso de recursos que implica la suspensión condicional del procedimiento y tal vez convenga repasar brevemente los componentes de esta magnitud. Ellos son tres:

- (a) el valor de los días liberados debido a la suspensión condicional (US\$49 millones).
- (b) menor gasto en custodia (US\$66 millones)
- (c) menor gasto fiscal en el sistema judicial por el hecho de contar con la suspensión condicional (US\$ 89,5 millones, determinada en el Tema 1).

Sin embargo, al aceptar la suspensión condicional del procedimiento se libera el uso de US\$204 millones, pero la sociedad también renuncia al beneficio que le representa el castigo de estos casos, uno de cuyos componentes es, seguramente, el posible efecto incentivador sobre la delincuencia y el daño que estos mayores delitos ocasionen a la sociedad. Este estudio no cuenta con algún modelo que permitiese cuantificar esta magnitud. Los delitos menores en donde se aplicaría la suspensión condicional del procedimiento seguramente mostrarían un aumento, así como es posible que los casos de reincidencia disminuyeran. Esto debido a que el mecanismo de la suspensión condicional del procedimiento establece no procesar al primerizo culpable de delitos menores, luego para estos delinquir no tiene mayores costos. En cambio, si el delincuente primerizo reincide y es procesado, se le juzga por los dos delitos, por lo que reincidir es más caro. Si este aumento involucra un daño social superior a US\$204 millones entonces la suspensión condicional del procedimiento dejaría de ser beneficiosa para la sociedad